

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Rudolf Hrbek / Peter Bußjäger (Hrsg.)

Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung

**Beiträge einer gemeinsamen Tagung des Instituts
für Föderalismus und des Europäischen Zentrums
für Föderalismus-Forschung Tübingen am
8. und 9. Oktober 2010 in Innsbruck**

Occasional Papers Nr. 38

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Anschrift: Nauklerstraße 37 a
D-72074 Tübingen
Telefon: +49 (0)7071-29 77 368
Fax: +49 (0)7071-92 5884
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de
Internet: <http://www.uni-tuebingen.de/ezff>

Vorstand: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster
Dr. des. Martin Große Hüttmann
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Sebastian Kinder
Prof. Dr. Martin Nettesheim
Prof. Dr. Barbara Remmert (stellv. Sprecherin)
Prof. Dr. Oliver Schlumberger
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Annica Starke, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen,
Juli 2011

Erschienen im Selbstverlag

Druck: Universitätsdruckerei, Eberhard Karls Universität Tübingen

ISBN: 978-3-9810143-7-2

Schutzgebühr: 6,- Euro

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den ökonomischen und politischen Status von Regionen im internationalen Vergleich und unter besonderer Berücksichtigung der Situation im Königreich Belgien <i>Karl-Heinz Lambertz</i>	7
Die Banken- und Finanzkrise als Beschleuniger der „Europäisierung“ des deutschen Landesbanken-Systems <i>Martin Große Hüttmann</i>	12
Finanzpolitische Krisenbewältigung und Konsolidierung: Sind föderative Staaten im Nachteil? <i>Hans Pitlik</i>	21
Verfassungsrechtliche Schuldenbremsen und neue Haushaltsregeln in Italien <i>Cristina Fraenkel-Haeberle</i>	38
Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus <i>Roland Sturm</i>	55
Fiskalische Autonomie und fiskalische Verantwortung in Österreich <i>Erich Thöni und Caroline Bonn</i>	70
Schließt sich die Lücke? Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die deutschen Länder <i>Wolfgang Renzsch</i>	86
Autorenverzeichnis	97

Vorwort

Die Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 sind auch im Jahre 2011 noch spürbar. Sie hat zu enormen Belastungen der öffentlichen Haushalte geführt, die etwa für den Euro als europäischer Leitwährung auch in den nächsten Jahren eine nicht zu unterschätzende Gefahr darstellen.

Unter föderalistischen Aspekten stellen sich einige weitere Fragen: Wie haben sich Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Länder und Regionen ausgewirkt? Gelingt es föderalen Staaten besser oder schlechter, den Weg aus der Krise zu finden? Gibt es neue Instrumentarien, die subnationalen Einheiten auf den Pfad der Budgetkonsolidierung zu bringen?

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen und das Institut für Föderalismus, Innsbruck, haben sich dieser Fragen in einem gemeinsamen Workshop am 8. und 9. Oktober 2010 in Innsbruck angenommen. Mit der Veranstaltung wurde die Tradition der „Autorenworkshops“ fortgesetzt. Die bereits in der Vergangenheit bewährte Zusammenarbeit mit dem Institut für Föderalismus konnte fortgesetzt werden. Die im Rahmen dieser Veranstaltung gehaltenen Beiträge sind im vorliegenden Band mit einer Ausnahme vereinigt.

Karl-Heinz Lambertz, Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, stellt in seinem Beitrag die „Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den ökonomischen und politischen Status von Regionen im internationalen Vergleich“ dar.

Martin Große Hüttmann, Universität Tübingen, behandelt in seinem Beitrag „Landesbanken und Regionen“ die kritische Situation zahlreicher Landesbanken im Gefolge der Finanzkrise und die Folgen für die betreffenden Regionen.

Hans Pitlik vom österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut, Wien, behandelt die spannende Frage, ob föderative Staaten im Rahmen von Krisenbewältigung und Konsolidierung im Nachteil sind.

Schuldenbremsen, die verfassungsrechtlich verankert sind, gehen zwei Beiträge nach: Zunächst behandelt *Cristina Fraenkel-Haeberle*, EURAC Bozen, die Situation in Italien. Im Anschluss setzt sich *Roland Sturm*, Universität Erlangen, mit verfassungsrechtlichen Schuldengrenzen im deutschen Föderalismus auseinander.

In einem weiteren Beitrag behandeln *Erich Thöni* und *Caroline Bonn*, beide Universität Innsbruck, das Thema „Fiskalische Autonomie und fiskalische Verantwortung“.

Den Abschluss bildet *Wolfgang Renzsch*, Universität Magdeburg, mit seiner Untersuchung zur interessanten Frage, ob sich nicht gerade durch die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die deutschen Länder die Lücke zwischen „West“ und „Ost“ zu schließen beginnt.

Die Herausgeber bedanken sich bei allen Autorinnen und Autoren für ihre gehaltvollen Beiträge, die wesentlich zum Gelingen des Workshops beigetragen haben und in dem hier vorliegenden Band die wissenschaftliche Diskussion bereichern. Unser Dank gilt schließlich Annica Starke, der Wissenschaftlichen Koordinatorin des EZFF, die die Druckvorlage des Bandes erstellt hat.

Tübingen und Innsbruck, im Juli 2011

Rudolf Hrbek und Peter Bußjäger

Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den ökonomischen und politischen Status von Regionen im internationalen Vergleich und unter besonderer Berücksichtigung der Situation im Königreich Belgien

Karl-Heinz Lambertz

Als ich vor noch nicht allzu langer Zeit in einer Sitzung der Interregionalen Gruppe der Regionen mit Gesetzgebungshoheit im Ausschuss der Regionen (AdR) behauptet habe, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens europaweit die kleinste Region mit Gesetzgebungshoheit sei, wurde meine Aussage von der Vertreterin der Åland-Inseln kritisiert, die den Titel des „Kleinsten“ – übrigens zu Recht – für sich in Anspruch nahmen. Ich gab mich geschlagen. Ein Kollege aus Nordrhein-Westfalen konnte nicht nachvollziehen, dass es tatsächlich Regionen gibt, die darüber streiten, wer der kleinere unter ihnen ist. Man sollte die sogenannten Kleinen nicht unterschätzen – vor allem nicht zu Zeiten zunehmender Bedeutung der Nanotechnologie.

Ich konstatiere dies aus gutem Grund an dieser Stelle; schließlich handelt es sich bei dem vorliegenden Beitrag nicht um eine wissenschaftliche Dissertation, sondern um eine Art Erfahrungsbericht aus meiner 20-jährigen Ministertätigkeit in der kleinsten Region mit Gesetzgebungshoheit im föderalen Belgien und einer der kleinsten in Europa. In diesem Beitrag möchte ich vor allem auf die Erfahrung eingehen, die ich bei der praktischen Umsetzung des Föderalismus in einem Land gewinnen konnte, das seinen vor einem halben Jahrhundert begonnenen Umwandlungsprozess vom dezentralisierten Einheitsstaat zum dissoziativen Bundesstaat noch nicht beendet hat. Des Weiteren möchte ich jedoch als AdR-Mitglied auch einige Denkanstöße aus der europäischen Ebene geben. Denn auch dort wird gegenwärtig über die Auswirkungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf Europa und die Regionen heftig diskutiert.¹

Sicherlich ist die Finanz- und Wirtschaftskrise für jeden Staat zu einem schlechten Zeitpunkt gekommen, aber für Belgien war dieser wegen der anlässlich der Föderalismusreform entstandenen politischen Krise besonders ungünstig. Diese Aussage muss jedoch in einer gewissen Hinsicht relativiert werden, da die vorige belgische Bundesregierung, die auch nach den Wahlen von Juni 2010 die laufenden Geschäfte führt, ihr Überleben in den Jahren 2008 und 2009 nicht zu-

¹ Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Debatte zum Entwurf einer Initiativstellungnahme zum Thema „Lehren der Finanzkrise für die Finanzaufsicht und die öffentlichen Finanzen“, die von der Fachkommission für Wirtschafts- und Sozialpolitik am 29. September 2010 verabschiedet und auf der Plenarsitzung des Ausschusses der Regionen vom 1. Dezember 2010 jedoch abgelehnt wurde.

letzt der Bankenkrise zu verdanken hat. Ohne die krisenbedingten Handlungsnotwendigkeiten wäre womöglich der Druck der Föderalismusreform auf die Föderalregierung so groß gewesen, dass sie schon viel früher das Handtuch hätte werfen müssen.

Der Verlauf des EU-Vorsitzes, den Belgien im 2. Halbjahr 2010 zum zwölften Mal ausgeübt hat, wurde von der politischen Krise nicht negativ beeinflusst. In Belgien herrscht ein allgemeiner Konsens über die zu führende Europapolitik. Alle Gliedstaaten haben gemeinsam mit dem Föderalstaat das Programm des Vorsitzes ausgearbeitet. Die Gliedstaaten spielten auch bei der Wahrnehmung des Vorsitzes eine wichtige Rolle. So hat meine Kollegin, die Tourismusministerin der Deutschsprachigen Gemeinschaft, eine Weltpremiere gefeiert. Sie war die Vorsitzende des ersten je abgehaltenen formellen Europäischen Ministerrates zur Tourismuspolitik. Diesen Rat hat die Ministerin der kleinen Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens leiten dürfen, so wie der Ministerpräsident der Wallonischen Region den Ministerrat für Regionalpolitik geleitet hat. Die Besonderheit des belgischen Föderalismus mit seinen weitreichenden internationalen Zuständigkeiten auf gliedstaatlicher Ebene hat zweifellos dazu beigetragen, dass der belgische EU-Vorsitz trotz aller innerbelgischen Probleme harmonisch und erfolgreich verlaufen ist.

Im Mittelpunkt der Verhandlungen über die Zukunft des belgischen Bundesstaatsmodells steht die Frage der Machtverhältnisse in einem dissoziativen Föderalstaat ohne Bundesparteien, in dem sehr starke Zentrifugalkräfte am Werke sind. Immer mehr Verantwortung soll von den einzelnen Gliedstaaten übernommen werden. Es findet eine Schwerpunktverlagerung statt, die sich allerdings nicht nur auf die Verteilung der Zuständigkeiten beschränkt, sondern auch über die Zuweisung der Finanzmittel entscheidet. Wie werden die Finanzen aufgeteilt? Welche Solidaritätsmechanismen bleiben weiterhin bestehen? Dies ist das eigentliche Hauptthema der belgischen Staatsreform seit mittlerweile zehn Jahren. Seit 2000 hat sich der Konflikt zugespitzt, weil die flämische Seite die Staatsreform fortsetzen und die frankophone Seite sie ausbremsen wollte. „Verhindern ist leichter als gestalten“ lautet ein allgemeines Prinzip, welches aufgrund der verfassungsrechtlich verankerten Konsensdemokratie in Belgien besonders zum Ausdruck kommt. Denn im Gegensatz zur Mehrheitsdemokratie beruht die Konsensdemokratie auf Kompromissen durch Kommunikation, Verhandlung und Tausch.²

Die Finanz- und Wirtschaftskrise verschärft diesen Verteilungskampf noch erheblich. Denn auch das finanziell besser gestellte Flandern hat die Krise heftig getroffen. Hinzu kommen noch strukturelle Probleme wie die Schließung des Opel-Werkes in Antwerpen. Der frankophone Süden hat sich zwar ebenfalls noch

2 Stykow, Petra 2007 : Vergleich politischer Systeme, Paderborn, Wilhelm Fink GmbH & Co Verlags-KG, S. 259.

nicht endgültig von der Strukturkrise in der Schwerindustrie erholt, ist aber im Vergleich zu Flandern momentan in einer etwas besseren Verfassung, auch wenn in absoluten Größenordnungen Flandern mit Abstand der wirtschaftlich stärkere Teil Belgiens bleibt.

Das Symbol des Konfliktes ist die Debatte um Brüssel-Halle-Vilvoorde, kurz BHV. Ein noch komplizierterer Punkt ist die Rechtsstellung der Region Brüssel-Hauptstadt. Diesbezüglich weichen die Meinungen und Standpunkte stark voneinander ab. Die bisher gültige Lösung für Brüssel ist übrigens ein typisch belgischer Kompromiss, der in gewisser Weise der Quadratur des Kreises entspricht. Wo anders auf der Weltkarte gibt es ein Gebiet, das von drei Bundesländern gleichzeitig verwaltet wird, wovon zwei exakt dieselben Zuständigkeiten ausüben, ohne dass die Bürger verpflichtet sind, sich zum einen oder anderen zu bekennen, sondern wahlweise sich für die Rechtsordnung des einen oder anderen Bundeslandes entscheiden dürfen? In Brüssel ist dies möglich!

Für die deutschsprachige Minderheit in Belgien gilt es, besonders aufmerksam zu sein, denn sie läuft immer wieder Gefahr, vergessen zu werden. Mit 0,7% der Gesamtbevölkerung und 5% des Staatsgebietes ist sie weder Schiedsrichter, noch Zünglein an der Waage, sondern eher eine Randnotiz. Aber sie will ihren Platz als vierter Gliedstaat neben Flandern, der Wallonie und der Region Brüssel-Hauptstadt behaupten, festigen und ausbauen.

Auch wenn Papier bekanntlich geduldig ist, möchte ich an dieser Stelle das Thema nicht weiter vertiefen. In den bisher erschienenen zehn Jahrbüchern des Föderalismus³ findet man einen guten Überblick über die Entwicklung Belgiens im Laufe des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts.

Betroffenheit - so banal es auch klingen mag, treffender könnte man in einem Wort die Folgen der Krise, gerade aus Sicht der Regionen in Europa, nicht beschreiben. Die regionale Ebene ist einerseits als Region direkt und andererseits – je nach Grad der Ausprägung des staatlichen Aufbaus – auch indirekt betroffen. Letzteres gilt besonders in dem Fall, wo die gliedstaatliche Ebene auch für die lokale Ebene zuständig ist. Für die lokalen Gebietskörperschaften gilt seit jeher das Prinzip: „Die letzten beißen die Hunde.“ Gerade deshalb liegt der erfolgreiche Umgang der Regionen mit den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise auch im besonderen Interesse der Kommunen.

Jede Krise bedeutet gleichzeitig auch eine neue Chance. Wir dürfen nicht vergessen, dass man die eigene Lage in einer neuen Situation stets verbessern kann. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise muss insbesondere aus der Sicht der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu der Erkenntnis führen, dass ein Fortführen der Politik der letzten Jahrzehnte nach dem Prinzip „einfach weiter so“ nicht möglich ist. Diese Einsicht muss auch deshalb hervorgehoben und un-

3 Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Band 1-10. <http://www.uni-tuebingen.de/ezff/jahrbuecher.html>, (am 26. November 2010).

terstrichen werden, weil man beim Beobachten der aktuellen Lage den Eindruck gewinnen könnte, dass trotz großer Beschlüsse auf Europa- und Weltebene noch immer nicht überall die richtigen Lehren aus dieser Krise gezogen worden sind.

In den kommenden Monaten und Jahren wird sich zeigen, ob die EU in der Lage ist, die Folgen dieser Krise zu bewältigen, wettbewerbsfähig zu bleiben, die Herausforderungen des demographischen Wandels erfolgreich aufzugreifen und sich in der Globalisierungsdebatte neu zu positionieren. Auf der internationalen Bühne bleibt Europa in vielfältiger Weise trotz aller Bemühungen noch ein politischer Zwerg. Diese Situation müssen wir ändern. Bei einer neuen Standortbestimmung muss es uns dieses Mal gelingen, das Debakel der Lissabon-Strategie zu verhindern und die *Strategie Europa.2020* erfolgreich umzusetzen. Das Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums mit den entsprechenden Ergebnissen im Bereich der Beschäftigung, der Innovation, des Klimaschutzes, der Bildung und der Armutsbekämpfung können wir nur erreichen, wenn wir die Umsetzung dieser Strategie konsequent mit einer modernen, wirtschaftlichen, sozialen und territorialen *Kohäsionspolitik* verbinden.

Diese betrifft ganz besonders Europas Regionen und Kommunen. Im jüngst veröffentlichten fünften Kohäsionsbericht⁴ findet man bedeutende Informationen und Ansätze bezüglich der Kohäsionspolitik und der unter anderem damit verbundenen Finanzperspektiven nach 2013. Es gilt zu entscheiden, wie die Kohäsionspolitik nach 2013 über die Strukturfonds gestaltet und wie sie mit der Strategie Europa.2020 verknüpft wird.

Bei näherer Betrachtung der Entwicklung in Europa stellt man fest, dass sich die regionale Ebene während der letzten zwei Jahrzehnte überall, wenn auch in den unterschiedlichsten Formen, bedeutend gestärkt und entfaltet hat. Dieser Trend lässt sich nicht nur in den 27 Mitgliedsstaaten der EU, sondern auch in den 47 Mitgliedsstaaten des Europarates beobachten. Selbst in zentralisierten Staaten wie Frankreich, den Niederlanden oder der Tschechischen Republik lassen sich deutliche Regionalisierungstendenzen erkennen.⁵ Es handelt sich in den einzelnen Staaten um durchaus heterogene Strukturen, aber der Erfolg der europäischen Integration hängt ganz entscheidend davon ab, ob es trotz dieser Vielfalt bei der zukünftigen Politikgestaltung zu einem integrierten Ansatz im Rahmen eines Multilevel Governance Systems kommt. Solch ein Mehrebenensystem (Europa, Staaten, regionale sowie lokale Gebietskörperschaften) kann nur durch Aufteilung von Macht und Zuständigkeiten auf territorial abgegrenzte Gemein-

4 5. Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt vom November 2010. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/reports/cohesion5/index_de.cfm (am 1. Dezember 2010).

5 Vayrynen, Raimo 2003: Regionalism: Old and New in: *International Studies Review*, Jg. 5, Nr. 1, S. 25-47.

wesen entstehen.⁶ Nur wenn ein integrierter Ansatz gelingt, kann diese Finanz- und Wirtschaftskrise sowie künftig auch Krisen anderer Natur bewältigt werden. Dabei wird auch der Föderalismus insgesamt auf dem Prüfstand stehen.

Die Krise ist ganz sicher noch nicht vorbei. Ihre Folgen werden sich in den kommenden Monaten und Jahren ganz besonders auf die Regionen und Gemeinden niederschlagen. Deshalb ist es besonders wichtig, dass auf regionaler Ebene Möglichkeiten zur Verfügung stehen, relativ schnell und effizient zu handeln. Die Regionen können einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung eines *intelligenten, inklusiven und nachhaltigen Wachstums*⁷ leisten, aber dazu brauchen sie Mittel. Diese setzen genügende Steuereinnahmen voraus und sind im Investitionsbereich nicht ohne Rückgriff auf Anleihen oder alternative Finanzierungsmechanismen zu mobilisieren.

Diese Mittel sind aber nicht mehr da, im Gegenteil! Sparen und Abbau der Verschuldung sind angesagt. Wie lässt sich dies mit intelligenten Investitionen vereinbaren? Die Regionen stehen vor einem Dilemma. Es gilt, einen Teufelskreis zu durchbrechen. Der Staat kann nicht immer eintreten, wenn das Wirtschaftssystem versagt, um dann im Nachhinein selbst Gegenstand von Spekulationen zu werden, weil er sich zur Rettung von Finanz- und Wirtschaftsunternehmen zu hoch verschuldet hat! Es darf nicht sein, dass systematisch Gewinne privatisiert und Verluste verstaatlicht werden, wie der Nobelpreisträger Joseph E. Stiglitz⁸ richtig festgestellt hat. Die Finanzwirtschaft muss weltweit enger an die Realwirtschaft angebunden werden. Ohne die Globalisierung grundsätzlich in Frage zu stellen, müssen ihre Auswüchse beseitigt und Ansätze zur regionalen Kreislaufwirtschaft konsequent ausgebaut und die Sozialwirtschaft als ein komplementäres Standbein der Regionalwirtschaft entwickelt werden. Außerdem muss es gelingen, eine Verknüpfung zwischen dem rein materiellen Aspekt des Wachstums mit qualitativen Aspekten in der Umwelt- und Sozialpolitik herzustellen.

6 Benz, Arthur 2010: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen in : Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111.

7 EU plant „intelligentes Wachstum“ bis 2020 vom 24. November 2009. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/ende-der-lissabon-strategie-eu-plant-intelligentes-wachstum-bis-2020;2488786> (am 26. November 2010).

8 Stiglitz, Joseph E. 2009: Obama's Ersatz Capitalism, in: New York Times vom 1. April 2009, S. A31.

Die Banken- und Finanzkrise als Beschleuniger der „Europäisierung“ des deutschen Landesbanken-Systems

Martin Große Hüttmann

1. Einleitung

In sehr drastischen Worten beschreibt ein Zeitungsbericht die Situation der Landesbanken im Herbst 2010: Als ein „Puzzle des Grauens“ bezeichnete die Süddeutsche Zeitung die Lage im Angesicht der internationalen Finanzkrise. Die einstmals strahlenden und international erfolgreichen deutschen Landesbanken waren zu den „größten Sorgenkinder(n) des deutschen Finanzsystems“ mutiert und einem noch nie da gewesenen Reformdruck ausgesetzt. Dieser Reformdruck beschleunigte die schon vor Jahren eingeleitete Reform des historisch gewachsenen Systems der Landesbanken und Sparkassen und verstärkte den Prozess der „Europäisierung“.¹ Die internationale Finanzkrise, die mit der Pleite der in den USA ansässigen Investmentbank *Lehman Brothers* im September 2008 ihren Anfang genommen, gleichzeitig ihren ersten Höhepunkt in der USA erreicht hatte und dann schnell auch nach Europa hinüberschwappte, sollte am historisch gewachsenen System der Sparkassen und Landesbanken in Deutschland nicht Halt machen. Aber schon vor der *Lehman*-Pleite war das bestehende System einem Europäisierungsdruck ausgesetzt, der im Zuge der Finanz- und Eurokrise neuen Schwung annehmen sollte. Im vorliegenden Beitrag möchte ich kurz die historischen Hintergründe des deutschen Modells erläutern und aufzeigen, wann und warum das System in die Kritik bzw. in den Fokus der Europäischen Kommission als Wettbewerbshüterin der Gemeinschaft geraten ist. Ich werde dabei die These vertreten, dass durch ein Zusammenspiel von Faktoren wie die „Unverträglichkeit“ des Landesbankenmodells mit dem europäischen Wettbewerbsrecht und die aktive Klage von Mitkonkurrenten das lange bestehende System an Unterstützern und „Veto-Spielern“, zu denen vor allem die deutschen Landesregierungen gehört hatten, im Zuge der Finanzkrise klein begeben musste und zu einer grundlegenden Reform beigetragen hat. Die Geschichte der Landesbanken, wie Patrick Brämer, Horst Gischer und Toni Richter mit Recht schreiben, ist „auch eine Geschichte über den deutschen Föderalismus“² und ein weiteres Kapitel für die schrittweise „Europäisierung“ des deutschen Bundesstaates.

1 Süddeutsche Zeitung vom 28.09.2010.

2 Brämer, Patrick/Gischer, Horst/Richter, Toni 2010: Quo vadis Landesbanken?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden-Baden: Nomos, S. 200.

2. „Europäisierung“ als Anstoß für Reform und Veränderung

Seit den 1990er Jahren spielt in der politikwissenschaftlichen EU-Forschung das Konzept der „Europäisierung“ eine wachsende Rolle.³ Der Begriff umfasst ganz unterschiedliche Dimensionen und Aspekte; der analytische Gehalt und die damit verfolgten Fragestellungen und Definitionen des Europäisierungs-Konzeptes selbst sind in der Wissenschaft jedoch umstritten, es konkurrieren unterschiedliche Definitionen von „Europäisierung“, die zu einer breiten Debatte um methodische und empirische Plausibilität der jeweiligen Konzeptionen geführt hat. Die Europäisierung hat nicht nur in praktischer, sondern auch in analytischer Hinsicht „verschiedene Gesichter“.⁴ Katrin Auel konstatiert deshalb in einem Überblicksartikel, der in einem Lehrbuch zur EU-Integrationsforschung erschienen ist, einen „erstaunlichen Mangel an Konsens darüber, was der Begriff ‚Europäisierung‘ denn nun eigentlich bedeutet und was er zu erklären sucht“.⁵ Trotzdem hat sich jedoch ein gewisser Konsens in der akademischen Debatte herauskristallisiert, der „Europäisierung“ als die Folge eines mehr oder weniger starken Anpassungs- und Reformdrucks, der von der EU ausgeht und auf die nationalen politischen Systeme, die Politikfelder und Handlungslogiken der Mitgliedstaaten allgemein bzw. auf einzelne Systemeigenschaften (z.B. Föderalismus), aber auch Verfahren und Routinen der Entscheidungsfindung sowie der einzelnen Politikfelder Einfluss nimmt.⁶

Ob und inwiefern auf nationaler Ebene die politischen und wirtschaftlichen Akteure diesem Druck, der von der EU und ihrer Politik im Zuge der Implementierung ausgeht, nachgeben oder ihn sogar benutzen bzw. instrumentalisieren, um eigene, also unabhängig von der EU verfolgte, politische Ziele zu erreichen, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab und variiert von EU-Staat zu EU-Staat erheblich.⁷ „Europäisierung“ wirkt jedoch nicht als eine Art „unsichtbare Hand“

3 Vgl. dazu stellvertretend Ladrech, Robert 2010: *Europeanization and National Politics*, Houndmills.

4 Olsen, Johan P. 2002: *The Many Faces of Europeanization*, ARENA Working Paper 02/2, Oslo.

5 Auel, Katrin 2006: *Europäisierung nationaler Politik*, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 292-318, hier: S. 295.

6 „Europäisierung“ ist dabei freilich nicht beschränkt auf die Staaten, die bereits Mitglieder der EU sind, sondern betrifft in ähnlicher Form auch Staaten, die nur den Kandidatenstatus besitzen (z.B. Türkei) und auch solche Staaten, die wie die Schweiz oder Norwegen, nur Teil des Europäischen Binnenmarktes sind, aber ihre nationalen Gesetze an EU-Richtlinien anpassen müssen, um von den Vorteilen des Binnenmarktes profitieren zu können.

7 Vgl. dazu Bulmer, Simon/Radaelli, Claudio 2005: *The Europeanisation of National Policy?*, in: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hrsg.): *The Member States of the European Union*, Oxford, S. 338-359.

und führt nicht, wie gelegentlich unterstellt wird, schleichend oder ganz direkt zu einer Konvergenz der institutionellen Strukturen, der politischen Entscheidungen oder der politischen Diskurse in den EU-Mitgliedstaaten. Die historisch gewachsenen und zum Teil tief verankerten Routinen und Institutionen sowie „Philosophien“ nationaler Politik verhindern oder verzögern vielmehr eine ganz unmittelbare Europäisierung. Die „Pfadabhängigkeit“ der nationalen Politik funktioniert insofern wie ein Prisma, das den Strahl, der aus Brüssel in Form von Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse der EU gesandt wird, möglicherweise umlenkt. Der Schwerpunkt der Europäisierungs-Forschung liegt immer noch auf der Frage, welche messbaren Auswirkungen die Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf die nationalen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Subsysteme haben. Es wird hier – zumindest in der Mehrzahl der Fälle – von einem *top down*-Prozess von Europäisierung ausgegangen. Im hier vorliegenden Fall soll jedoch gezeigt werden, dass Europäisierung auch andere Wirkungen haben kann, indem sie etwa neue „Opportunitätsstrukturen“ schafft. Emiliano Grossman hat schon 2006 in seiner Studie sehr überzeugend dargelegt, dass die Europäische Kommission zu einem „empowerment“ nationaler Akteure beitragen kann und somit auch historisch tief verwurzelte, pfadabhängige Strukturen wie die des deutschen Bankensystems aufgebrochen und nationale Veto-Spieler-Konstellationen umgangen werden können.⁸ Europäisierung wird dann zu einem „interaktiven Prozess“.⁹

3. Die Entwicklung der Landesbanken seit 1945 – ein kurzer Rückblick

Der dreigliedrige Aufbau des (west)deutschen Bankensystems ist prägend für das deutsche Wirtschaftsmodell, das auf einem hohen Maß an Konsens zwischen privaten und öffentlichen Akteuren und einer dezentralen Organisation aufbaut. Neben den genossenschaftlichen Banken und den Privatbanken ist vor allem der Bereich der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Europa und in der Welt eine Besonderheit, wengleich dieses System nicht einmalig ist. Im Unterschied etwa zu dem österreichischen, ähnlich gelagerten Modell, ist in Deutschland der Anpassungsprozess anderen Pfaden gefolgt und hat weit größere politische Konflikte ausgelöst. Weshalb in Österreich ein anderer Weg mit einer frühen Aufgabe des Regionalprinzips und einem starken Engagement in den neuen Märkten in

8 Grossman, Emilio 2006: Europeanization as an Interactive Process: German Public Banks Meet EU State Aid Policy, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 44, Nr. 2, S. 325-348.

9 Grossman 2006 (Fn. 8).

Ost- und Ostmitteleuropa erschlossen worden ist, wäre eine eigene Untersuchung wert; dies kann hier freilich nicht geleistet werden.¹⁰

Für das deutsche Modell der Landesbanken sind das Regional- und das Subsidiaritätsprinzip von Bedeutung. Der zentrale Auftrag oder die „Leitidee“, wie Brämer u.a. schreiben, war von Anfang an prägend und bestimmt bis heute – freilich unter neuen Vorzeichen – das Geschäftsgebaren der Landesbanken und ihren originären „öffentlichen Auftrag“:¹¹

„Primär konkretisiert sich dieser für die Landesbanken in den 1950er und 1960er Jahren in der Bereitstellung einer flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsschichten, bei gleichzeitiger Fokussierung auf die jeweiligen regionalwirtschaftlichen Bedürfnisse und darüber hinaus in der Funktion der Staats- und Kommunalfinanzierung.“¹²

Das Regionalprinzip auf der einen und das Subsidiaritätsprinzip auf der anderen Seite sind die Grundlinien: ersteres zielt auf einen Aktionsradius, der örtlich und regional begrenzt ist; in den Landesbankgesetzen wird dies ausdrücklich betont. Das Subsidiaritätsprinzip zielt auf eine spezifische Form der Arbeitsteilung ab, wonach es „zunächst der kleinstmöglichen Einheit, mithin der Sparkasse vor Ort, [obliegt; Ergänzung durch den Autor], sämtliche Aufgaben wahrzunehmen, deren umfassende Erfüllung selbständig möglich ist“. Dies zeigt, dass der Föderalismus als Strukturprinzip auch prägend für das Landesbanken- und Sparkassensystem in Deutschland ist.

In den späten 1960er und in den 1970er Jahren veränderte sich jedoch Schritt für Schritt die Geschäftstätigkeit der Sparkassen; diese gingen dazu über, sich mithilfe von Sparkassenbriefen und Sparkassenobligationen selbständig zu refinanzieren, so dass sie in ursprünglich den Landesbanken vorbehaltenen Bereichen tätig wurden und die Landesbanken sich nach neuen Geschäftsmodellen umsehen mussten. Vor allem das „Ausweichen in innovative Produkte und neue Märkte“,¹³ welches durch die Deregulierung der Finanzmärkte und die wachsende internationale Verflechtung begünstigt wurde, veränderten die Situation grundlegend. Die Landesbanken entwickelten sich somit zu ‚normalen‘ Geschäftsbanken, womit sie automatisch zu Konkurrenten der privaten Geschäftsbanken wurden. Mit dieser Umorientierung, welche von politischer Seite nach Kräften unterstützt worden ist, trat eine neue Situation ein, die die Gültigkeit des ursprünglichen Modells der Landesbanken und ihrem System von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast in Frage stellte.

10 Diesen Hinweis verdanke ich Gerhard Stahl, Generalsekretär des Ausschuss der Regionen, Brüssel.

11 Vgl. zum Folgenden Brämer/Gischer/Richter 2010 (Fn. 2).

12 Ebd., S. 200.

13 Ebd.

Ein zweiter wichtiger Einschnitt war eine Neuorganisation des Landesbankensektors im Zuge der deutschen Einheit. Einige der ostdeutschen Länder schlossen sich westdeutschen Partnern an und errichteten neue Landesbanken, zu nennen ist etwa die Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba). Damit dienten einige der sich traditionell als „Staatsbanken“ verstehenden Landesbanken nicht mehr einem Land allein; die Folge war und ist, dass die „traditionelle Bindung der Landesbanken an ein Bundesland [...] im Zuge der Wiedervereinigung [...] weitgehend aufgehoben“ ist.¹⁴ Damit waren – aus Sicht der Landesregierungen – die glorreichen Zeiten, als Landesbanken wie die Westdeutsche Landesbank (WestLB) Infrastrukturprojekte der Düsseldorfer Landesregierung finanziell unterstützten, vorbei. Eine weitere Umstrukturierung erfolgte 1999 in Baden-Württemberg, als sich die bislang drei eigenständigen öffentlichen Banken zur Landesbank Baden-Württemberg zusammengeschlossen haben. In den 16 Ländern waren zwölf Landesbanken tätig; eine weitere Konzentration scheiterte an den Widerständen in den Landesregierungen, die auf eine eigene „Hausbank“ nicht verzichten wollten. Die Zusammenführung der Landesbanken in Hamburg und in Schleswig-Holstein zur HSH Nordbank war somit, wie Brämer u.a. zu Recht anmerken, „mehr [als] ein Einzelfall denn als Stimulus in Richtung Konsolidierung zu bewerten“. Eine weit reichende Konsolidierung des Landesbankensektors erfolgte erst durch das europäische Wettbewerbsrecht.

4. Die Landesbanken im Visier der EU-Kommission

Die Gewährträgerhaftung bestimmte die besondere Position der Landesbanken auf den internationalen Finanzmärkten und bescherte ihnen immer beste Ratings („Triple A“), was eine Refinanzierung zu sehr guten Bedingungen ermöglichte. Diese Bestnoten bekamen die Landesbanken, weil sie praktisch nicht pleite gehen können, da das jeweilige Land bzw. deren Steuerzahler als „Sicherheit“ dienten. Dies wurde von den Privatbanken, als die Landesbanken mehr und mehr in deren Revier ‚wilderten‘, mit Argwohn gesehen und – nach europäischem Wettbewerbsrecht – als unerlaubte staatliche Beihilfe verdächtigt. Hier zeigt sich – durch die internationale Banken- und Finanzkrise erst voll ans Licht gekommen – dass der engen Verbindung des Landesbanken-Geschäftsmodells mit der Landespolitik kein ausreichendes Monitoring-System an die Seite gestellt worden ist und dies etwa in Berlin, aber auch vor allem in Düsseldorf die Grundlage für den – so die Kritiker – „nordrhein-westfälischen Staatskapitalismus“ legen konnten: „Die Geschichte der Westdeutschen Landesbank (WestLB) ist eine Geschichte mangelnder Aufsicht. Weil es keine funktionierenden Kontrollstrukturen gab, konnten zockende Banker ein immer größeres Rad drehen und immer mehr hoch-

¹⁴ Brämer/Gischer/Richter 2010 (Fn. 2), S. 205.

riskante Papiere kaufen“, schrieb die Frankfurter Allgemeine Zeitung im März 2011.¹⁵ Ein Beispiel für die enge Verknüpfung von Politik und Landesbank in NRW, das in die Geschichte der Bundesrepublik als „Skandal“ eingegangen ist, war der Beitrag der WestLB beim Geschäft mit der „Neuen Heimat“, einem angeschlagenen gewerkschaftseigenen Unternehmen, das im Februar 1986 insgesamt 2400 Wohnungen einer Gruppe von Investoren zum Kauf angeboten hatte. Die WestLB sollte bei diesem Geschäft als Hauptkreditgeber fungieren. Die Regierung unter Ministerpräsident Rau favorisierte jedoch ein anderes Modell und versuchte über die Landesentwicklungsgesellschaft LEG möglichst viele Wohnungen zu übernehmen; der WestLB-Vorstand eröffnete Ende Februar 1986 auf Druck der Landesregierung den privaten Investoren, dass die Bank ihre Kreditzusagen nicht einhalten könne: Damit waren, so schreibt die F.A.Z, die „Regeln der Marktwirtschaft zu Gunsten einer nordrhein-westfälischen Spielart des Staatskapitalismus außer Kraft gesetzt“.¹⁶

Wirtschaftswissenschaftler befürchteten schon lange vor der Banken- und Finanzkrise, dass die Neuorientierung der Landesbanken zu Kollisionen mit dem europäischen Wettbewerbsrecht führen könnte. Denn durch die Begünstigung und die vergleichsweise geringen Refinanzierungskosten, die die Landesbanken aufgrund ihrer Bestnoten an den internationalen Finanzmärkten zu tragen hatten, kam es zu Wettbewerbsverzerrungen. Die deutschen Landesbanken gehörten jahrelang im internationalen Bankenvergleich nach Bewertungen der drei größten Rating-Agenturen zu den ‚sichersten‘ Banken.¹⁷ Eine im Dezember 1999 eingereichte Klage des Europäischen Bankenverbandes, die sich gegen die beiden Haftungsinstrumente wandte, brachte die Streitfrage auf die europäische Ebene; eine vorangegangene Klage des deutschen Interessenverbandes blieb ohne Erfolg. Die EU war insofern eine „Exit Option“¹⁸ und alle weiteren Überlegungen und Verhandlungen über eine Reform oder Umstrukturierung des Landesbanken- und Sparkassensystems liefen von nun an unter europarechtlichen Vorzeichen. Dies ist ein anschauliches Beispiel für die subtilen Formen der Europäisierung. Denn im Unterschied zu den konkreten Vorgaben und Grenzwerten, die etwa im Rahmen einer umweltpolitischen Richtlinie in den EU-Mitgliedstaaten eins zu eins umgesetzt werden müssen, gab und gibt es kein „EU-Modell“, wie ein öffentliches Bankensystem auszusehen habe. Hier ging es primär um die Frage nach der Kompatibilität des deutschen, historisch tief verwurzelten Sparkassen- und Landesbankensystems mit den Vorgaben des europäischen Wettbewerbsrechts. Die

15 F.A.Z vom 10.03.2011, S. 10.

16 F.A.Z vom 10.03.2011, S. 10.

17 Vgl. Stübler, Markus 2009: Der Einfluss der Europäischen Union auf die mitgliedstaatliche Ebene am Beispiel des Beihilferechts um Gewährträgerhaftung und Anstaltslast, Masterarbeit, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen, S. 34.

18 Grossman 2006 (Fn. 8), S. 334.

Europäische Union liefert hier einen „kognitiven Input“,¹⁹ der den nationalen Akteuren eine Handhabe und ein Argumentationsmuster liefert, um bestehende und als ungenügend oder ‚ungerecht‘ wahrgenommene Strukturen aufzubrechen und neu zu gestalten.

Eine wichtige Rolle spielte von jetzt an auch die Bundesregierung, denn sie ist aus Sicht der EU der verantwortliche Ansprechpartner. Während die Landesregierungen ihre Landesbanken lange Zeit als ihre ‚inneren Angelegenheiten‘ betrachten konnten, wurde durch die bei der Kommission 1999 eingereichte Klage ein gesamtstaatliches Problem, welches den Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland betraf. Die damalige Schröder-Regierung verfolgte das Ziel, eine Konsenslösung zu finden und verstand sich als Vermittler zwischen Länderinteressen auf der einen Seite und der EU-Kommission auf der anderen Seite.

Schon bei den Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz von Amsterdam, welche im Juni 1997 abgeschlossen wurden, setzte sich die damalige Kohl-Regierung für eine rechtlich nicht bindende Erklärung zu den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten in Deutschland (Nr. 37) ein, in der die Aufrechterhaltung der besonderen Struktur des Landesbanken- und Sparkassensystems in Deutschland ausdrücklich genannt wurde – vorausgesetzt, dass die „Wettbewerbsbedingungen“ in der Gemeinschaft nicht beeinträchtigt werden und nicht „über das zur Erfüllung der besonderen Aufgaben erforderliche Maß hinausgeht“. Dies zeigte der Europäischen Kommission und den europäischen Partnerstaaten, dass die Bundesregierung – zumindest rhetorisch – voll hinter den Sorgen der Landesregierungen stand. Beobachter sahen in dieser Deklaration jedoch keinen politisch und rechtlich tragfähigen Schutz des bestehenden Systems, der Amsterdamer Gipfel wurde deshalb kritisch als „Sparkassengipfel“ titulierte, weil hier in der Schlussphase der Verhandlungen ein spezifisch deutsches Anliegen in einen verfassungsrechtlichen Rang gehoben worden ist und die Liste an Vorbehalten und „roten Linien“ im EU-Vertrag unnötig verlängert wurde.²⁰ Als politisches Signal an „Brüssel“ und an die Privatbanken in Deutschland spielte dies jedoch eine wichtige Rolle, denn es war damit offensichtlich geworden, dass die Landesregierungen in der Kohl-Regierung einen starken Partner hatten, dessen Stimme in der Europäischen Union Gewicht hat. Dies erklärt, weshalb ein rein nationaler Klageweg nicht zielführend war, sondern aus einem deutschen Problem ein gesamteuropäisches konstruiert werden musste. Die Deutsche Bank, die sich als größte Privatbank in Deutschland in besonderer Weise von der international agierenden und in neuen Tätigkeitsfeldern aktiven WestLB herausgefordert sah, war die treibende Kraft, den Fall über eine Klage der European Banking Fe-

19 Stübler 2009 (Fn. 17), S. 71; mit Verweis auf die Arbeiten von Christoph Knill und Dirk Lehmkuhl.

20 Diesen Hinweis verdanke ich Dr. Andreas Maurer, Brüssel/Berlin.

deration (EBF) auf die europäische Ebene zu heben.²¹ Die Klage konzentrierte sich auf drei Institute stellvertretend: Das waren die WestLB als die größte deutsche Landesbank, die Westdeutsche Immobilienbank und die Stadtsparkasse Köln. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) setzte eine *Task force* ein und reagierte mit einem 130 Seiten umfassenden Papier auf die Klage und bezweifelte ganz generell die Zulässigkeit und die Argumentation der Kläger.

Da jedoch die WestLB aus der geschlossenen Front des DSGV austrat und in unilateraler Weise einen Lösungsweg mit der EU-Kommission anstrebte, bescheinigte sie – freilich ungewollt – der Klage der EBF ein Maß an Glaubwürdigkeit, die durch das DSGV-Papier ja gerade in Abrede gestellt werden sollte. Als sich dann auch noch die Münchner Landesregierung direkt einschaltete und das Modell einer Holding für die Bayerische Landesbank präsentierte, war deutlich, dass die Landesregierungen nicht als kollektiver Akteur bei den Gesprächen in Brüssel auftreten konnten. Mit diesem Schritt, der die Verhandlungsposition der Länder schwächte und insofern als kontraproduktiv angesehen werden muss, war das Ende des bestehenden Systems im Kern schon besiegelt. Die EU-Kommission eröffnete Ende Januar 2001 das förmliche Untersuchungsverfahren. Die Uneinigkeit im Länderkreis und die absolute Reformverweigerung machte es auch der damaligen Schröder-Regierung leicht, ihre Rolle als Anwalt der Länderinteressen mit sehr viel weniger Engagement zu verfolgen; die Bundesregierung trat vielmehr als Vermittler und nicht als Partei zwischen Kommission und Ländern in den dann stattfindenden Gesprächen ein – dies wurde von den Ländern als mangelnde Unterstützung durch die Regierung in Berlin kritisiert, sie fühlten sich im Stich gelassen. Dies ist, wie Emiliano Grossman zu Recht schreibt, ein anschauliches Beispiel dafür, dass die europäische Integration das Verhältnis zwischen den Ländern und auch die Bund-Länder-Beziehungen einem politischen Druck aussetzen können. Erst als die Länder die Aussichtslosigkeit ihrer Position erkannten, schwenkten sie auf einen Kompromisskurs ein. Im Juli 2001 hatte man nach schwierigen Verhandlungen eine Verständigung mit der Europäischen Kommission erreicht: Diese sah vor, dass die Anstaltslast in eine „ganz normale marktwirtschaftliche Eigentümerbeziehung umgewandelt“²² wird, und die Gewährträgerhaftung sollte nach einer Übergangszeit von vier Jahren ganz aufgegeben werden.

Die Banken- und Finanzkrise hat gezeigt, dass mit diesem Kompromiss das Ende des Landesbankensystems nicht dauerhaft verschoben werden konnte. Es

21 Vgl. dazu und zum Folgenden Grossman 2006 (Fn. 8), S. 340ff..

22 Wagener, Hans-Jürgen/Eger, Thomas 2009: Europäische Integration. Wirtschaft und Recht, Geschichte und Politik, München, S. 420; vgl. dazu allgemein etwa auch Brämer, Patrick u.a. 2010: Der öffentliche Auftrag der deutschen Sparkassen aus der Perspektive des Stakeholder-Managements, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 33. Jg., Nr. 4, S. 311-332.

zeigte sich, dass in Deutschland zu viele Landesbanken auf dem Markt konkurrieren, die nur zum Teil tatsächlich international wettbewerbsfähig sind. Die WestLB, einstmals das Flaggschiff, hatte in den 1990er Jahren an Vertrauen verspielt und verlor in dem Internationalisierungsprozess ihr Kerngeschäft, also den Auftrag, primär als Finanzdienstleister für ihre Eigentümer und die Sparkassen tätig zu sein. Zum Jahresbeginn 2011 waren drei Optionen für die WestLB im Gespräch: Verkauf, Verkleinerung oder Zerschlagung.²³ Kritiker bemängeln, dass die Verantwortlichen in der Bank „einmal mehr den radikalen Schritt gescheut“ hätten und „die Entscheidung der Kommission überlassen“.²⁴ Die EU-Kommission hatte von Anfang an eine Aufspaltung der WestLB favorisiert. Ende Juni 2011 war klar, dass das „Ende der WestLB“ in Sicht war; die Düsseldorfer Bank gehört zu den ersten im Kreis der Landesbanken, die aus dem Markt scheiden wird. Am Ende werden eine Verbundbank für die Sparkassen und den Mittelstand bleiben und eine kleine Servicebank übrig bleiben.²⁵

5. Ausblick

Der vorliegende Beitrag hat zu zeigen versucht, dass auch historisch tief verwurzelte Systeme wie das traditionelle Landesbanken- und Sparkassensystem im Zuge des europäischen Binnenmarktes, der Finanzmarktliberalisierung und den Maßgaben des supranationalen Wettbewerbsrechts zu Reformen gezwungen werden können bzw. dass politische und wirtschaftliche Akteure auf nationaler Ebene die EU als neues Spielfeld mit anderen Regeln nutzen können, um nationale Veto-Spieler auszuspielen und Blockadesituationen aufzubrechen. In einem mehr als zehn Jahre dauernden Prozess von Verhandlungen, die über mehrere Entscheidungsebenen hinweg gingen, ist am Ende – beschleunigt durch den Wettbewerbsdruck, der sich im Zuge der Finanz- und Bankenkrise gesteigert hat – ein neues System und eine „Bereinigung“ in Sicht, die das „deutsche Wirtschaftsmodell“ und den „rheinischen Kapitalismus“, der sich durch ein hohes Maß an Konsens und Verflechtung zwischen den politischen und wirtschaftlichen Akteuren und – so der Vorwurf – „staatskapitalistische Züge“ ausgezeichnet hatte, in den Sog der „Europäisierung“ geraten. Die Banken- und Finanzkrise war hier nicht der Auslöser dieser Neuausrichtung des alten Systems, sondern der Katalysator, der den Reformbedarf offensichtlich gemacht hat und die Entscheidungsfindung beschleunigt hat.

23 Vgl. dazu ausführlich u.a. Bleuel, Hans-H. 2009: *The German Banking System and the Global Financial Crisis: Causes, Developments and Policy Responses*, Düsseldorf Working Papers in Applied Management and Economics, Ausgabe 8 und Schrooten, Mechthild 2010: *Landesbanken: Megafusion allein ist kein Ausweg*, Wochebericht des DIW, Nr. 18, Berlin.

24 Die Welt vom 16.02.2011.

25 Vgl. dazu F.A.Z. vom 25.06.2011 und Süddeutsche Zeitung vom 16./17.04.2011.

Finanzpolitische Krisenbewältigung und Konsolidierung: Sind föderative Staaten im Nachteil?

Hans Pitlik

1. Problemstellung

Die anhaltende Debatte in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen über die Vorzüge und Nachteile des Föderalismus als staatliche Organisationsform wird immer noch höchst kontrovers geführt. In jüngerer Zeit findet die Anpassungsflexibilität föderativer Staatsgebilde an sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen wieder verstärkte Aufmerksamkeit. Gerade durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise der vergangenen Jahre wurde die Notwendigkeit schneller und konsequenter finanzpolitischer Anpassungen verdeutlicht. Das gilt zum einen für die Reaktionsfähigkeit der Staaten bei der Abmilderung der unmittelbaren gesamtwirtschaftlichen Krisenfolgen durch expansive fiskalpolitische Stimuli; das gilt aber mindestens in gleichem Maße (oder sogar noch viel mehr) für die Entschiedenheit der Regierungen bei der Verringerung der öffentlichen Defizite und der aufgelaufenen Staatsschulden im Anschluss an die Krise. In diesem Zusammenhang wird die Vermutung geäußert, dass in föderativ organisierten Staaten diskretionäre stabilisierungspolitische Reaktionen auf gesamtwirtschaftliche Nachfrageausfälle weniger stark und weniger effektiv ausfallen.¹ Aufgrund der komplexen Entscheidungsmechanismen werde in politischen Mehrebenensystemen langsamer fiskalisch gegengesteuert. Subzentrale Gebietskörperschaften, so die These, neigen darüber hinaus zu Trittbrettfahrerverhalten, da expansive Wirkungen der Fiskalpolitik in andere Gebietskörperschaften ausstrahlen. Bisweilen gebe es auch finanzpolitische Aktionen, die zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen nicht ausreichend koordiniert sind, sodass deren antizyklische Effektivität insgesamt zu wünschen übrig lässt. Insgesamt sollte diesen Argumenten zufolge die aktive fiskalpolitische Gegenreaktion auf makroökonomische Ungleichgewichte in föderativen Systemen deshalb weniger prononciert ausfallen.²

1 So z.B. Wibbels, Erik 2000: Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance, in: *American Journal of Political Science* 44, S. 687-702; Rodden, Jonathan/Wibbels, Erik 2002: Beyond the Fiction of Federalism. Macroeconomic Management in Multi-Tiered Systems, in: *World Politics* 54, S. 494-531.

2 Damit ist keine wertende Aussage zur Sinnhaftigkeit eines aktiven fiskalpolitischen Gegensteuerns verbunden. Im Grundsatz könnte man jedenfalls auch auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets vertrauen. Zur Diskussion über die Effektivität diskretionärer Politikmaßnahmen vs. automatische Stabilisatoren, siehe z.B. Debrun, Xavier/Kapoor, Radhicka 2010: Fiscal Policy and

Umgekehrt wird argumentiert, dass die Budgetdisziplin in föderativen Staaten geringer sein könnte und sie sich deshalb mit einer Konsolidierung des Staatshaushalts schwerer tun als unitarische Staaten.³ Hier wird vor allem vorgebracht, dass das finanzpolitische *common pool*-Problem⁴ in Mehrebenensystemen vermutlich stärker ausgeprägt sei als in unitarischen Systemen, und dass die Budgetbeschränkungen der subzentralen Einheiten aufgrund einer grundsätzlichen Solidarhaftungsvermutung weniger bindend seien. Veto- und Mitspracherechte der Gliedstaaten könnten eine gesamtstaatliche Budgetsanierung zusätzlich verzögern.⁵ Zudem könnte eine intensive Konkurrenz um mobile Bürger und Unternehmen die Budgetsituation der subzentralen Ebene(n) verschlechtern, wenn sie einen Steuersenkungswettbewerb induziert. Allerdings wird in der einschlägigen Literatur auch die Gegenposition bezogen, dass ein intensiver fiskalischer Wettbewerb der Gliedstaaten den Effizienzdruck erhöhen und dadurch zur Stärkung der Budgetdisziplin beitragen könnte.⁶

Im Kern dreht sich die Debatte also um die Vermutung, dass föderative Systeme aufgrund der größeren Zahl von über die gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg verflochtenen Vetoakteuren stärker mit potentiellen Entscheidungsblockaden konfrontiert sind. Umfassendere Politikänderungen seien demzufolge in föderativen Staaten schlechter durchsetzbar. Damit weisen sie aber auch möglicherweise bei der Einleitung substantieller (positiver und negativer) fiskalischer Impulse inhärente Nachteile gegenüber unitarisch organisierten Staaten auf. Zum einen könnten die politökonomischen Anreize, entsprechende Maßnahmen vor-

Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere, IMF Working Paper 10/111.

- 3 Siehe z.B. Plekhanov, Alexander/Singh, Raju 2007: How Should Subnational Government Borrowing be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence, in: IMF Staff Papers 53, S. 426-452.
- 4 Darunter wird die Überausnutzung der Steuerressourcen eines Staates verstanden, die sich aus dem gemeinsamen Zugriff zahlreicher Akteure auf einen gemeinschaftlichen Steuertopf ergibt. Siehe etwa Fornasari, Francesca/Webb, Stephen B./Zou, Heng-Fu 2000: The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: international evidence, in: Annals of Economics and Finance 1, S. 403-433.
- 5 Vgl. z.B. Tsebelis, George/Chang, Eric C. C. 2004: Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries, in: European Journal of Political Research 43, S. 449-476; Goodspeed, Timothy 2002: Bailouts in a federation, in: International Tax and Public Finance 9, S. 409-421. Baldacci, Emanuele et al. 2006: The phasing of fiscal adjustments: what works in emerging market economies?, in: Review of Development Economics 10, S. 612-631.
- 6 Freitag, Markus/Vatter, Adrian 2004: Föderalismus und staatliche Verschuldung. Ein makro-quantitativer Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 33, S. 175-190. Feld, Lars/Schaltegger, Christoph 2009: Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments?, in: European Journal of Political Economy 25, S. 115-123. Neyapti, Bilin 2010: Fiscal decentralization and deficits: International evidence, in: European Journal of Political Economy 26, S. 155-166.

zunehmen, geringer ausfallen. Zum anderen sollten auch die Erfolgsaussichten solcher Maßnahmen (wenn sie denn implementiert wurden) diesen Überlegungen zufolge in föderativ organisierten Staatswesen geringer sein.

In der vorliegenden Arbeit werden diese Hypothesen zur Implementierung substantieller finanzpolitischer Maßnahmen (fiskalische Stimuli und Konsolidierungen) mithilfe von ökonometrischen Schätzungen für binäre Entscheidungsmodelle auf der Basis von OECD-Daten über die Jahre 1975 bis 2008 überprüft.⁷ In Kapitel 2 werden die Daten beschrieben. Kapitel 3 untersucht die empirische Evidenz hinsichtlich der *Einleitung* substantieller Politikmaßnahmen. Dabei werden Indikatoren für föderative Systeme sowie weitere ökonomische und politische Determinanten finanzpolitischer Stimuli und Konsolidierungen als Erklärungsfaktoren in die Schätzungen aufgenommen. In Ermangelung eines geeigneten Erfolgsmaßstabs für fiskalische Stimuli⁸ beschränkt sich im Anschluss die empirische Prüfung des Einflusses föderativer Strukturen auf den *Erfolg* substantieller Konsolidierungsprogramme (Kapitel 4). Im Unterschied zur überwiegenden Mehrzahl vorliegender empirischer Analysen der Bestimmungsfaktoren eines Budgetkonsolidierungserfolgs⁹ wird bei der Schätzung der Erfolgsdeterminanten aber auch die Stichprobenverzerrung berücksichtigt, die sich daraus ergibt, dass der Sanierungserfolg von der Stärke der Anreize abhängt, Konsolidierungsmaßnahmen einzuleiten.¹⁰ Dies ist vor allem von Relevanz, wenn die Anreize zu einer Einleitung von Budgetsanierungsprogrammen in föderativen Staaten systematisch geringer sind.

7 Wir haben das Jahr 1975 als Startjahr gewählt, da spätestens in diesem Jahr die Folgen der ersten Ölkrise für die öffentlichen Budgets sichtbar waren. Das Jahr 2009 wurde aufgrund der manifesten Finanzkrise, die in allen Ländern zu einem deutlichen Anstieg der öffentlichen Defizite und Staatsschulden geführt hat, nicht mehr berücksichtigt.

8 Die empirische Ermittlung der Stärke (und Richtung) von kurz- und langfristigen Multiplikatoreffekten ist erheblich vom zugrunde gelegten Modellrahmen abhängig.

9 Die jedoch keinen Bezug zu föderativen oder unitarischen Organisation der Staates haben, z.B. Alesina, Alberto/Perotti, Roberto 1995: Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries, in: *Economic Policy* 21, S. 205–248 oder Illera, Reyes Maroto/Mulas-Granados, Carlos 2008: What makes fiscal consolidations last? A survival analysis of budget cuts in Europe (1960–2004), in: *Public Choice* 134, S. 147–161. Ein Überblick über die Ergebnisse zahlreicher Studien ist zu finden bei Price, Robert 2010: *The Political Economy of Fiscal Consolidation*, OECD Economics Department Working Paper 776.

10 Die einzige dem Autor bekannte Ausnahme ist das unlängst erschienene Working Paper von Barrios, Salvador/Langedijk, Sven/Pench, Lucio 2010: *EU fiscal consolidation after the financial crisis. Lessons from past experiences*, European Commission Economic Papers 418.

2. Fiskalische Stimuli, Konsolidierungen und Föderalismus: Daten und stilisierte Fakten

Im ersten Schritt ist zu definieren, was wir unter einem substantiellen finanzpolitischen Impuls verstehen.¹¹ Im Einklang mit der einschlägigen Literatur wird von einem starken fiskalischen Impuls gesprochen, wenn sich der um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Primärsaldo des gesamtstaatlichen Budgets (also der konsolidierte strukturelle Saldo aller gebietskörperschaftlichen Haushalte und der Sozialversicherung, bereinigt um Zinszahlungen) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gegenüber dem Vorjahr um mindestens 1,5 Prozentpunkte verändert. Im Falle einer Verbesserung des Saldos wird von einer substantiellen Konsolidierungsmaßnahme, im Falle einer Verschlechterung (negatives Vorzeichen) von einer fiskalischen Expansion gesprochen. Durch die Bereinigung um konjunkturbedingte Einnahmen- und Ausgabenänderungen und Zinsausgaben wird der Fokus auf das diskretionäre Element der Budgetpolitik gelegt.

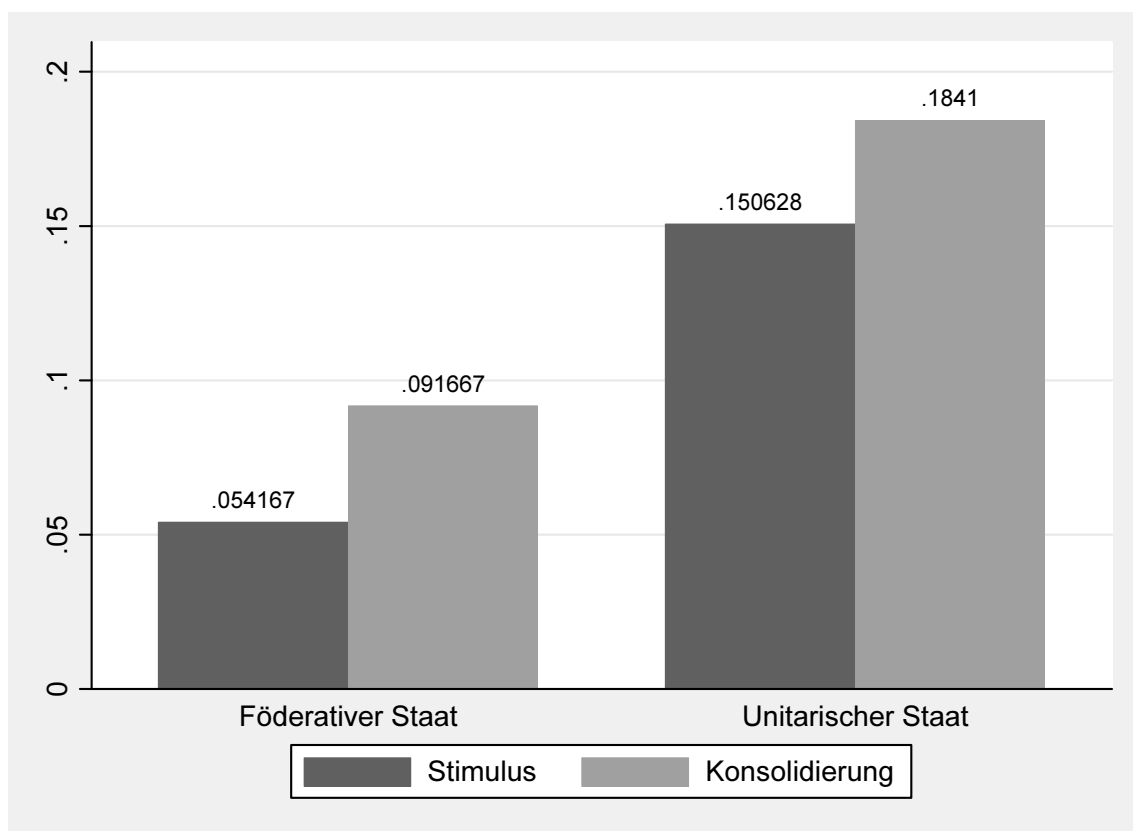
Der Erfolg fiskalischer Stimuli könnte an zahlreichen Faktoren, z.B. der Verbesserung der realen Wirtschaftsleistung oder der Verringerung der Arbeitslosigkeit, festgemacht werden. Freilich ist die Ableitung der Effekte, auch aufgrund der Vielzahl möglicher ökonomischer Zusammenhänge und potentiell angestrebten Wirkungsziele, nur mit erheblichem Aufwand und beträchtlichen Identifikationsproblemen verbunden. Wir beschränken uns daher auf die Definition von erfolgreichen Konsolidierungen. Unter der Annahme, dass Budgetsanierungen letztlich immer dem Ziel einer Reduktion des Staatsschuldenstandes (und den daraus resultierenden Zinslasten für die künftigen Budgets) dienen, wird der Erfolg einer Konsolidierung daran gemessen, ob drei Jahre nach der Einleitung von Konsolidierungsmaßnahmen die Staatsschuldenquote um mindestens 4 Prozentpunkte gesunken ist.

Folgt man diesen Definitionen, finden sich in der Stichprobe von 27 OECD-Ländern über die Jahre 1975-2008 unter insgesamt 730 Beobachtungen (Länder-Jahre, unbalanced panel) 93 (12,7%), die als substantielle fiskalische Stimuli und 110 (15,1%), die als substantielle Budgetkonsolidierungen qualifiziert werden. 37 von 652 Beobachtungen¹² (5,7%) sind "erfolgreiche Konsolidierungen" mit einer signifikanten Verringerung der Staatsschuldenquote nach drei Jahren. Damit waren 36,6% (37 von 101) der Konsolidierungen zwischen 1975 und 2005 erfolgreich.

11 Grundsätzlich sind zahlreiche unterschiedliche Definitionen vorstellbar, vgl. etwa Alesina/Perotti 1995 (Fn. 9).

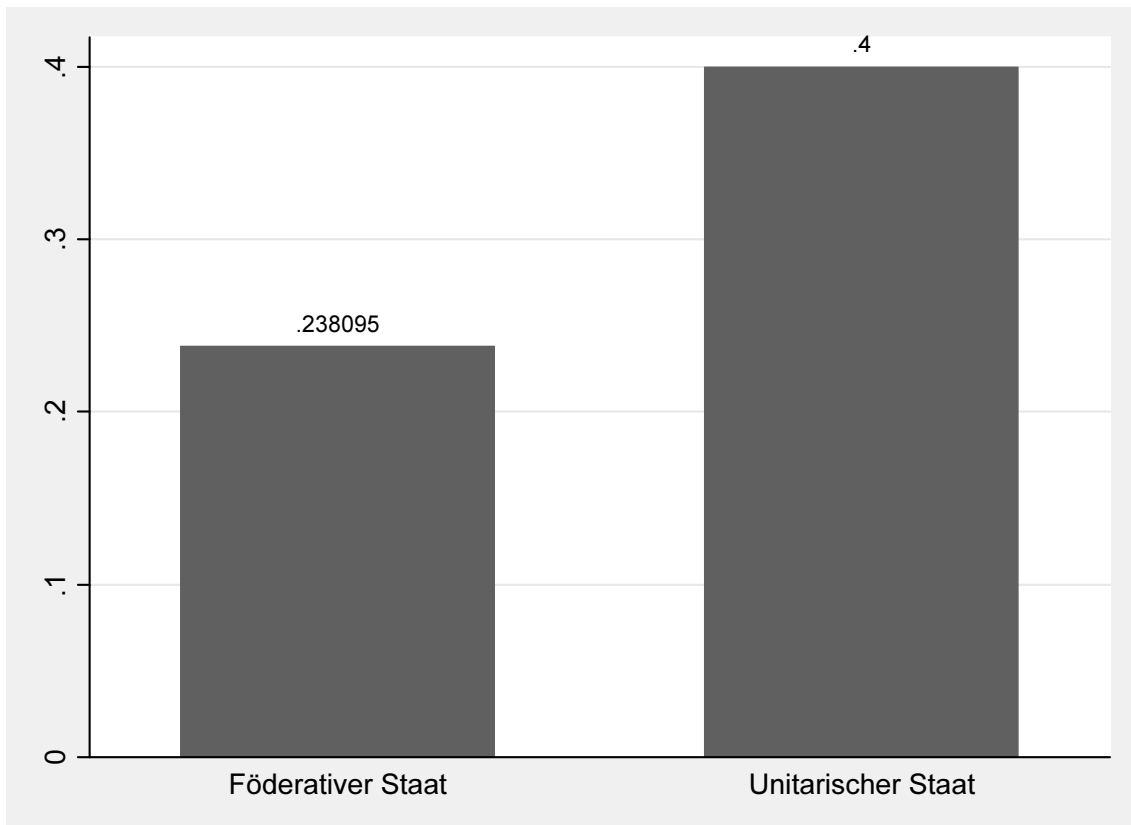
12 Aufgrund der Beschränkung der Stichprobe auf den Zeitraum 1975-2008 können nur die Erfolge von Konsolidierungspolitiken der Jahre bis 2005 beurteilt werden.

Verwendet man eine simple dichotome Definition, sind 8 der 27 Länder in der Stichprobe föderative Systeme.¹³ Abbildung 1 illustriert Unterschiede zwischen föderativen und unitarischen Systemen bei der Häufigkeit eingeleiteter fiskalischer Stimulus- bzw. Konsolidierungsprogramme. In föderativen Staaten beträgt der Anteil der Beobachtungen mit substantiellen Stimuli an allen Beobachtungen 5,4%, der Anteil von Konsolidierungsjahren beläuft sich auf ca. 9%. In unitarischen Systemen liegen die jeweiligen Anteile mit 15% (Stimuli) bzw. 18,4% (Budgetkonsolidierungen) beträchtlich höher. Die Unterschiede sind auf 99%-Konfidenzniveau signifikant.



13 Das Sample umfasst Australien, Deutschland, Kanada, Österreich, Schweiz, Spanien und die USA (föderative Systeme), Belgien (Föderation ab 1980), sowie Tschechien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Island, Italien, Japan, Südkorea, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Neuseeland, Polen, Portugal, Schweden und Großbritannien (nicht-föderative Systeme). Die Abgrenzung folgt Elazar, Daniel 1995: From Statism to Federalism: A Paradigm Shift, Publius 25, S. 5-18.

Auch Abbildung 2 stützt auf den ersten Blick tendenziell die Ausgangshypothese, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit von Budgetkonsolidierungsprogrammen in unitarischen Staaten größer ist. Während die Erfolgsquote in föderalen Systemen bei knapp einem Viertel aller Konsolidierungsversuche liegt, beträgt sie in nicht-föderativen Systemen immerhin 40%. Einfache t-Tests zeigen allerdings, dass die Mittelwerte nur auf einem Konfidenzniveau von 90% differieren.



3. Einleitung fiskalischer Stimuli und Konsolidierungen: Probit-Schätzungen

Die deskriptiven Statistiken deuten zwar darauf hin, dass nicht-föderative Staaten eher substantielle Stimulus- als auch Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, was auch in Einklang mit der Hypothese von der geringeren Anpassungsflexibilität der föderativen Staaten steht. Es wird allerdings nicht danach differenziert, ob und inwieweit zwischen den Ländern Unterschiede in der Notwendigkeit fiskalischer Anpassungen bestehen. Nur wenn ein vergleichbarer (finanzpolitischer) Anpassungsdruck auf den politischen Entscheidungsträgern lastet, können belastbare Aussagen über die relative Anpassungsflexibilität unitarischer vs. föderativer Staaten abgeleitet werden.

Zur empirischen Überprüfung der Hypothesen werden nachfolgend einfache Probit-Schätzungen durchgeführt. Binäre abhängige Variable ist die Einleitung/Nicht-Einleitung einer fiskalischen Anpassung (Stimulus bzw. Konsolidierung). Es wird untersucht, ob die staatliche Organisationsform signifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit hat, dass substantielle Anpassungsmaßnahmen vorgenommen werden.

Neben der oben verwendeten dichotomen Abgrenzung föderativer von unitarischen Systemen (*federal*) gibt es zahlreiche weitere, mehr oder weniger ausdifferenzierte Indikatoren, die jeweils unterschiedliche Aspekte der Föderalismus-Unitarismus-Dimensionen in den Vordergrund stellen. In der nachfolgenden empirischen Untersuchung verwenden wir alternativ zur einfachen dichotomen Abgrenzung auch einen von Gerring/Thacker entwickelten Unitarismus-Föderalismus-Index (*gerring-thacker*). Der Index misst den Föderalismusgrad eines Landes in unterschiedlichen Abstufungen anhand der Entscheidungsverflechtung der Zentraleinheit mit territorialen Subeinheiten und an der Existenz einer starken, zweiten gesetzgebenden Kammer. Zur besseren Vergleichbarkeit mit dem dichotomen Föderalismusindikator haben wir den Index auf einer 0-1-Skala normiert, wobei höhere Werte stärker ausgeprägte Föderalismuselemente anzeigen.¹⁴ Ferner verwenden wir zwei von Daniel Treisman bereitgestellte Indikatoren für den Grad der strukturellen Dezentralisierung.¹⁵ Die Indikatorvariable *autres* nimmt den Wert 1 an, wenn subzentrale Einheiten über verfassungsmäßig garantierte, von der Zentraleinheit unabhängige (autonome oder residuale) Gesetzgebungskompetenzen verfügen. Die Variable *tiers* beschreibt die Anzahl der gebietskörperschaftlichen Ebenen eines Landes, unabhängig davon, ob diese über substantielle (fiskalische) Eigenverantwortung verfügen. Es wird dabei folglich nicht zwischen politischer und administrativer Dezentralisierung unterschieden. Die Korrelationsmatrix in Tabelle 1 zeigt, dass *federal*, *gerring-thacker* und *autres* relativ stark korrelieren, die überwiegend administrative Dezentralisierung anzeigende Variable *tiers* aber nur schwach positiv mit den anderen Variablen in Beziehung steht.

14 Gerring, John/Thacker, Strom C. 2004: Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism, in: British Journal of Political Science 34, S. 295-330. Die Autoren führen aus (S. 304): "In a fully unitary state, territorial units (if any) have no constitutional standing, no independently elected territorial legislature, no specific policy purviews reserved to them, and minimal revenue-raising authority. A non-unitary ('federal') state has the opposite characteristics." Der Index ist für Südkorea nicht verfügbar.

15 Treisman, Daniel 2008: Decentralization Dataset, download unter: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/>; siehe auch Fan, C. Simon/Lin, Chen/Treisman, Daniel 2009: Political decentralization and corruption: Evidence from around the world, in: Journal of Public Economics 93, S. 14-34.

Tabelle 1: Korrelationsmatrix der Föderalismusindikatoren (im Jahr 2005)

	federal	gerring-thacker	autres	tiers
federal	1.0000			
gerring-thacker	0.8093	1.0000		
autres	0.7338	0.5883	1.0000	
tiers	0.3142	0.2350	0.3337	1.0000

Quelle: Eigene Berechnungen

Der ökonomische Anpassungsdruck, in einem Jahr substantielle fiskalische Maßnahmen zu ergreifen, wird gemessen durch

- die Outputlücke (Abweichung vom Trend-BIP in %) im Vorjahr;
- die Höhe der staatlichen Zinsausgaben (in % des BIP) im Vorjahr;
- den konjunkturbereinigten Primärsaldo (in % des BIP) des Staates im Vorjahr;
- die Bevölkerungsgröße (in Mio. Einwohnern).

Daneben finden politische Faktoren, die vermutlich Einfluss auf die fiskalischen Anpassungsentscheidungen haben, Eingang in die Schätzgleichungen:

- eine dummy-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn im betreffenden Jahr eine Parlamentswahl auf nationaler Ebene stattgefunden hat;
- eine dummy-Variable, die für ein Mitgliedsland der EU ab 1993 den Wert 1 annimmt, wenn für das Land die Defizitvorschriften des Stabilitätspaktes gelten;
- der parteipolitische Fragmentierungsgrad der Zentralregierung.¹⁶

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Probit-Regressionen für die Implementierung substantieller fiskalischer Stimuli. Die Wahrscheinlichkeit einer signifikanten Ausweitung des strukturellen Budgetdefizits nimmt nach diesen Schätzungen signifikant zu, wenn der Staatshaushalt in der Ausgangssituation nicht mit hohen Zinszahlungen belastet ist und wenn in der Vorperiode ein höherer struktureller Primärüberschuss erzielt wurde. Je günstiger sich mithin die fiskalische Situation eines Landes darstellt, desto eher werden expansive Maßnahmen ergriffen. Die konjunkturelle Lage – gemessen mit der Outputlücke – und die Bevölkerungsgröße stehen hingegen in keinem signifikanten Zusammenhang mit substantiellen Stimulusprogrammen. Die Wahljahr-Dummy (positiv), der Fragmentierungsgrad der Regierung (negativ) und die Indikatorvariable für die Geltung der Maastricht-

¹⁶ Die Daten sind der Database of Political Institutions entnommen. Siehe Beck, Thorsten et al. 2001: New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions, in: World Bank Economic Review 15, S. 165-176.

Regeln (negativ) zeigen die erwarteten Vorzeichen, sind jedoch statistisch nicht signifikant.

Tabelle 2: Bestimmungsfaktoren fiskalischer Stimulusmaßnahmen in OECD-Ländern (Probit-Schätzungen, 1975-2009)

Indikatorvariable:	(1) federal	(2) gerring- thacker	(3) autres	(4) tiers
Föderalismusindikator	-0.569 (0.000)	-0.877 (0.001)	-0.486 (0.002)	-0.088 (0.479)
Outputlücke (t-1)	0.003 (0.912)	0.005 (0.866)	0.009 (0.756)	0.007 (0.809)
Zinsausgaben (t-1)	-0.053 (0.065)	-0.062 (0.031)	-0.047 (0.114)	-0.051 (0.083)
Struktureller Primärsaldo (t-1)	0.058 (0.011)	0.051 (0.027)	0.049 (0.031)	0.052 (0.025)
Bevölkerungsgröße	0.000 (0.867)	0.002 (0.235)	0.000 (0.842)	-0.001 (0.395)
Wahljahr	0.113 (0.402)	0.095 (0.482)	0.101 (0.449)	0.102 (0.441)
Fragmentierung d. Regierung	-0.063 (0.810)	-0.071 (0.784)	0.019 (0.944)	-0.173 (0.521)
Maastricht-Land	-0.163 (0.277)	-0.201 (0.181)	-0.064 (0.676)	-0.138 (0.386)
Konstante	-0.794 (0.000)	-0.720 (0.000)	-0.872 (0.000)	-0.579 (0.181)
Beobachtungen	720	707	720	720
Pseudo R2	0.048	0.046	0.041	0.022
LR-chi2	25.8	24.6	21.9	12.0

Quelle: Eigene Berechnungen. P-Werte in Klammern.

Die drei Föderalismusindikatoren *federal*, *gerring-thacker* und *autres* zeigen einen statistisch hochsignifikant negativen Zusammenhang mit der Einleitung fiskalischer Stimuli. Die Wahrscheinlichkeit einer finanzpolitisch expansiven Maßnahme ist danach in föderativ organisierten Systemen signifikant geringer, ceteris paribus. Die Variable *tiers*, die lediglich die Zahl der (Verwaltungs-) Ebenen misst, korreliert zwar ebenfalls negativ mit der Einleitung von Stimuli, ist jedoch statistisch nicht von Null verschieden. Dies ist ein mögliches Indiz dafür, dass vor allem die Entscheidungsverflechtungen ein Hindernis für eine substanzielle

fiskalische Expansion darstellen können. Insgesamt ist die Erklärungskraft der Schätzungen jedoch recht gering; das Pseudo-R² überschreitet in keiner Spezifikation den Wert von 0,05.

Tabelle 3 illustriert die Resultate für die Determinanten fiskalischer Konsolidierungen. Zunächst ist festzuhalten, dass die Anpassungsgüte der Schätzungen mit einem Pseudo-R² zwischen 0,18 und 0,2 erheblich größer ist als in Tabelle 2. Erneut findet sich jedoch kein Zusammenhang mit der Konjunkturlage; die Outputlücke ist wiederum nicht mit der Maßnahmeneinleitung korreliert. Die Ergebnisse zeigen deutlich den Einfluss des ökonomischen Konsolidierungsdrucks: Je größer die Zinsausgabenlasten des Staates im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung und je höher das ursprüngliche konjunkturbereinigte Primärdefizit ist, desto eher wird konsolidiert.

Der Anreiz, Konsolidierungsmaßnahmen zu setzen, ist in Wahljahren geringer, was in Einklang mit üblichen Vorstellungen zur Durchsetzung von Reformen steht. Die Zugehörigkeit eines Landes zum Euro-Raum hat hingegen die Wahrscheinlichkeit der Einleitung eines fiskalischen Austeritätsprogramms erhöht. Entgegen den theoretischen Vermutungen findet sich erneut kein Zusammenhang zwischen der Fragmentierung der Regierung und der Konsolidierungsbereitschaft.¹⁷

17 Dies bestätigt Ergebnisse von Mierau, Jochen/Jong-A-Pin, Richard/de Haan, Jakob 2007: Do political variables affect fiscal policy adjustment decisions? New empirical evidence, in: Public Choice 133, S. 297-319.

Tabelle 3: Bestimmungsfaktoren fiskalischer Konsolidierungsmaßnahmen in OECD-Ländern (Probit-Schätzungen, 1975-2009)

Indikatorvariable:	(1) federal	(2) gerring- thacker	(3) autres	(4) tiers
Föderalismusindikator	-0.394 (0.009)	-1.011 (0.001)	-0.201 (0.160)	-0.203 (0.111)
Outputlücke (t-1)	-0.032 (0.263)	-0.029 (0.313)	-0.028 (0.335)	-0.027 (0.345)
Zinsausgaben (t-1)	0.135 (0.000)	0.133 (0.000)	0.137 (0.000)	0.145 (0.000)
Struktureller Primärsaldo (t-1)	-0.175 (0.000)	-0.180 (0.000)	-0.179 (0.000)	-0.181 (0.000)
Bevölkerungsgröße	-0.007 (0.002)	-0.004 (0.118)	-0.007 (0.002)	-0.007 (0.002)
Wahljahr	-0.355 (0.018)	-0.343 (0.023)	-0.355 (0.017)	-0.361 (0.015)
Fragmentierung d. Regierung	0.210 (0.405)	0.231 (0.364)	0.238 (0.348)	0.031 (0.907)
Maastricht-Land	0.327 (0.033)	0.302 (0.051)	0.361 (0.020)	0.418 (0.011)
Konstante	-1.500 (0.000)	-1.474 (0.000)	-1.567 (0.000)	-0.928 (0.032)
Beobachtungen	720	707	720	720
Pseudo R2	0.186	0.195	0.178	0.179
LR-chi2	113.4	117.1	108.2	108.8

Quelle: Eigene Berechnungen. P-Werte in Klammern.

Die beiden Föderalismusindikatoren *federal* und *gerring-thacker* zeigen erneut ein hochsignifikant negatives Vorzeichen. Die Variablen *autres* und *tiers* sind ebenfalls negativ mit der Einleitung von Konsolidierungen korreliert; die P-Werte von 0,16 bzw. 0,11 zeigen allerdings eine etwas höhere Irrtumswahrscheinlichkeit an.

Insgesamt bestätigen die Resultate den aus der Präsentation der stilisierten Fakten gewonnenen Eindruck, dass substantielle Budgetsanierungen in föderativ organisierten Staaten weniger wahrscheinlich sind, auch wenn der ökonomische/politische Anpassungsdruck identisch ist. In der Gesamtschau zeigt sich auch, dass föderative Organisationsstrukturen tendenziell die finanzpolitischen

Anpassungen nach oben wie nach unten moderieren; Föderalismus 'bremst tendenziell in beide Richtungen'.

4. Erfolgsfaktoren fiskalischer Konsolidierungen

In einem nächsten Schritt soll untersucht werden, inwieweit sich föderative Strukturen auf den Konsolidierungserfolg auswirken. Die stilisierten Fakten zeigen, dass die Einleitung von Budgetsanierungsmaßnahmen nur in etwas über einem Drittel der erfassten Fälle zu einer Verringerung der Staatsschuldenquote um mehr als 4 Prozentpunkte nach drei Jahren geführt hat. In den föderativen Staaten liegt die Erfolgsquote sogar unter einem Viertel. Die zentrale Frage lautet mithin, ob dies auf die staatlichen Organisationsstrukturen als solche, oder auf andere (ungünstige) Faktoren des Konsolidierungserfolgs zurückzuführen ist.

Determinanten des Budgetsanierungserfolgs sind das Thema einer Vielzahl von Studien älteren und jüngeren Datums.¹⁸ Dabei zeigt sich insbesondere die Bedeutung der gewählten Konsolidierungsstrategie: Ausgabenbasierte Konsolidierungsprogramme scheinen eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit zu haben als Versuche, das Budget über Abgabenerhöhungen zu sanieren. Das wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass für eine nachhaltige Budgetsanierung die Ausgabendynamik gebremst werden muss, wogegen Steuermehreinnahmen, die ursprünglich zum Ausgleich defizitärer Haushalte vorgesehen waren, oft wieder in zusätzliche politische Ausgabenforderungen münden. Wir berücksichtigen in den Schätzungen die Sanierungsstrategie, indem die jährlichen Veränderungen der konjunkturbereinigten Ausgaben und Einnahmen als erklärende Variablen mit aufgenommen werden.

Durch begleitende geldpolitische Maßnahmen könnte der Sanierungserfolg ebenfalls positiv beeinflusst werden. Als weitere Kontrollvariable wird deshalb die Veränderung der kurzfristigen Zinssätze berücksichtigt. Eine Reduktion wirkt tendenziell expansiv und sollte deshalb positiv zu einem Konsolidierungserfolg beitragen.

In der einschlägigen Literatur wird betont, dass der Erfolg fiskalischer Austeritätspolitik auch davon bestimmt wird, dass die Ausgangssituation als Krise wahrgenommen wird. Eine ökonomisch schlechte Ausgangslage kann sich positiv auf den Erfolg der Budgetkonsolidierung auswirken, weil die Konsolidierungsnotwendigkeit trotz bestehender Härten erkannt wird, während eine vergleichsweise gute ökonomische Ausgangslage den Konsolidierungsdruck und die Erfolgsaussichten verringert. Wir berücksichtigen deshalb in den Schätzgleichungen für die Erfolgsdeterminanten die Outputlücke und die Zinsbelastung des Staatsbudgets zum Zeitpunkt der Einleitung von Maßnahmen.

18 Siehe Fn. 9.

Der Erfolg einer fiskalischen Austeritätspolitik setzt freilich voraus, dass überhaupt eine Budgetkonsolidierung eingeleitet wird. Insofern sind Sanierungserfolg und Anreize zur Einleitung von Sanierungsmaßnahmen nicht unabhängig voneinander. Im Gegenteil: es erscheint durchaus plausibel, dass möglicherweise auf die Einleitung von Reformen nur deshalb verzichtet wird, weil die Erfolgsaussichten ohnehin als sehr gering eingestuft werden. Die Einleitung und der Erfolg von Budgetkonsolidierungen sind nicht unabhängig voneinander, die Erfolgsgleichung ist, technisch gesprochen, 'zensiert'. Die daraus resultierende Selektionsverzerrung wird hier – im Unterschied zu fast allen Vorgängerstudien – durch das Schätzverfahren berücksichtigt. Dabei kann auf das von Heckman vorgeschlagene zweistufige Verfahren zurückgegriffen werden.¹⁹ Dazu wird in einem ersten Schritt die sogenannte Selektionsgleichung geschätzt, welche – analog zum obigen Vorgehen – die Wahrscheinlichkeit der Einleitung einer substantiellen fiskalischen Konsolidierung bestimmt. Diese Ergebnisse werden in der zweiten Stufe berücksichtigt, um die eigentlichen Determinanten des Erfolges von Konsolidierungsmaßnahmen frei von Selektionsverzerrungen zu bestimmen. Aufgrund der Art der Erfolgsmessung (Reduktion der Schuldenquote um 4 Prozentpunkte drei Jahre nach Konsolidierungsbeginn) ist das Sample auf Beobachtungen von Budgetsanierungsversuchen bis zum Jahr 2005 beschränkt.

Die Ergebnisse der zweiten Schätzstufe sind in Tabelle 4 dokumentiert.²⁰ Mit Blick auf die Kontrollvariablen zeigen sich die erwarteten Ergebnisse. Ein Anstieg der konjunkturbereinigten Einnahmen steht in keiner Modellspezifikation signifikant mit dem Konsolidierungserfolg in Zusammenhang, wogegen eine Reduktion der (konjunkturbereinigten) Staatsausgaben signifikant positive Effekte auf den Erfolg hat. Dies bestätigt zahlreiche Vorgängerstudien, die ausgabenbasierten Sanierungen eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit zuschreiben. Eine Verringerung der kurzfristigen Zinsen begünstigt ebenfalls den Erfolg von Budgetsanierungsmaßnahmen. Dieser Zinsrückgang kann etwa die Folge einer expansiveren Geldpolitik sein, kann aber natürlich auch durch die Konsolidierungspolitik selbst ausgelöst sein.

Des Weiteren finden sich auch Indizien dafür, dass eine krisenhafte Zuspitzung der ökonomischen Lage sich positiv auf den Konsolidierungserfolg auswirkt. Je stärker negativ die Outputlücke zu Konsolidierungsbeginn ist und je höher die Zinslasten der öffentlichen Haushalte sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Maßnahmen zur Budgetsanierung auch entsprechenden

19 Siehe Heckman, James 1979: Sample Selection Bias as a Specification Error, in: *Econometrica* 47, S. 153-161 und Heckman, James 1976: The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models, in: *Annals of Economic and Social Measurement* 5, S. 475-492.

20 Es liegt offenbar Selektion vor, da rho statistisch signifikant von Null verschieden ist.

Erfolg zeitigen. Keine Indizien finden sich hingegen dafür, dass die Bevölkerungsgröße einen stabilen Erfolgsfaktor darstellt. Es gibt offenbar keinen Einfluss der Ländergröße auf den Erfolg.

Tabelle 4: Bestimmungsfaktoren des Konsolidierungserfolgs in OECD-Ländern (Heckman-Probit-Schätzungen, 1975-2005)

Indikatorvariable:	(1) federal	(2) gerring- thacker	(3) autres	(4) tiers
Föderalismusindikator	-0.906 (0.006)	-1.840 (0.013)	-1.066 (0.003)	-0.427 (0.093)
Δ Einnahmen (konj.)	-0.090 (0.550)	-0.061 (0.675)	-0.058 (0.693)	-0.045 (0.747)
Δ Ausgaben (konj.)	-0.492 (0.002)	-0.487 (0.006)	-0.490 (0.003)	-0.456 (0.003)
Δ Zinssatz (kurzfr.)	-0.090 (0.102)	-0.102 (0.083)	-0.090 (0.099)	-0.098 (0.096)
Outputlücke (t-1)	-0.188 (0.004)	-0.177 (0.008)	-0.183 (0.006)	-0.175 (0.008)
Zinsausgaben (t-1)	0.150 (0.001)	0.142 (0.002)	0.188 (0.000)	0.157 (0.000)
Bevölkerung	-0.006 (0.104)	0.001 (0.814)	-0.003 (0.272)	-0.004 (0.120)
Konstante	-2.106 (0.000)	-2.081 (0.000)	-2.305 (0.000)	-0.938 (0.300)
Beobachtungen	638	624	638	638
Zensierte Beobachtungen	551	537	551	551
rho	0.754	0.732	0.759	0.753
LR-test (rho = 0) P-Wert	0.012	0.034	0.017	0.014

Quelle: Eigene Berechnungen. Robuste P-Werte in Klammern. Ergebnisse der ersten Stufe (Selektionsgleichung) nicht dargestellt.

Recht eindeutig stellen sich die Ergebnisse für die Föderalismusvariablen dar. Alle vier Indikatoren für föderative Organisationsstrukturen zeigen ein negatives Vorzeichen und sind wenigstens auf einem 90%-Konfidenzniveau mit dem Konsolidierungserfolg korreliert. Folgt man diesen Überlegungen, so ist also nicht nur die Einleitung von Budgetkonsolidierungsmaßnahmen in föderativen Staaten weniger wahrscheinlich – bei sonst gleichem Konsolidierungsdruck – sondern auch die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Senkung der Staatsschuldenquo-

te. Die Ausgangsvermutung, dass föderative Strukturen tendenziell ein Hindernis für erfolgreiche Budgetsanierungen darstellen, kann mithin nicht widerlegt werden. Die Ergebnisse ändern sich auch nicht, wenn jeweils ein Land aus der Gruppe der föderativen Staaten eliminiert wird.

5. Zusammenfassung

Eine oft vorgebrachte These in der Diskussion über die Vor- und Nachteile des Föderalismus lautet, dass föderative Systeme aufgrund der größeren Zahl von über die gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg verflochtenen Vetoakteuren mit potentiellen Entscheidungsblockaden konfrontiert sind. Umfassendere Politikänderungen seien demzufolge in föderativen Staaten schlechter durchsetzbar. Mit Blick auf die Fiskalpolitik würde dies unter anderem bedeuten, dass sowohl substantielle Stimulus- als auch substantielle Konsolidierungsmaßnahmen in Föderalstaaten schwerer durchsetzbar sind als in unitarischen Systemen und auch geringere Erfolgsaussichten haben. Die vorliegende Arbeit testet diese Hypothese für ein Sample von 27 OECD-Ländern über den Zeitraum 1975 bis 2009 (2005).

Die Ergebnisse der empirischen Tests liefern starke Hinweise darauf, dass föderative Staaten bei gleichem fiskalischem Problemdruck tendenziell mit geringerer Wahrscheinlichkeit substantielle fiskalpolitische Anpassungen vornehmen als unitarisch organisierte Systeme. Dies gilt sowohl für expansive Stimulus- als auch für kontraktive Konsolidierungsmaßnahmen. Insofern kann also von einem moderierenden Effekt föderativer Strukturen auf die Finanzpolitik gesprochen werden.

Des Weiteren zeigen die Schätzungen aber auch, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit einer fiskalischen Konsolidierung, gemessen an der Reduktion der Staatsschuldenquote über einen Zeitraum von drei Jahren nach Beginn der Konsolidierungsmaßnahmen, signifikant geringer ist als in nicht-föderalen Systemen. Insgesamt bestätigt sich die Vermutung, dass die fiskalpolitische Anpassungsflexibilität an makroökonomische Fehlentwicklungen in unitarischen Systemen höher ist als in föderativen Staaten.

Vor diesem Hintergrund der aktuellen Staatsschuldenkrise ist die Frage zu stellen, welche Mechanismen in föderativen Staaten eine umfassende Anpassung tendenziell behindern. Können alternative Mechanismen einer gesamthaften makroökonomischen Steuerung und Koordination über die gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg die Anpassungen erleichtern und die Erfolgsaussichten fiskalischer Konsolidierung verbessern, wie es kooperative Föderalismusmodelle nahe legen? Oder bedarf es einer strikteren Trennung der fiskalischen Verantwortlichkeiten zwischen den Ebenen, verbunden mit stärker kompetitiven Elementen? Hier besteht ganz ohne Zweifel noch beträchtlicher Forschungsbedarf.

Literatur

- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto 1995: Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries, in: *Economic Policy* 21, S. 205–248.
- Baldacci, Emanuele et al. 2006: The phasing of fiscal adjustments: what works in emerging market economies?, in: *Review of Development Economics* 10, S. 612-631.
- Barrios, Salvador/Langedijk, Sven/Pench, Lucio 2010: EU fiscal consolidation after the financial crisis. Lessons from past experiences, *European Commission Economic Papers* 418.
- Beck, Thorsten et al. 2001: New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions, in: *World Bank Economic Review* 15, S. 165-176.
- Debrun, Xavier/Kapoor, Radhicka 2010: Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere, *IMF Working Paper* 10/111.
- Elazar, Daniel 1995: From Statism to Federalism: A Paradigm Shift, in: *Publius* 25, S. 5-18.
- Fan, C.Simon/Lin, Chen/Treisman, Daniel 2009: Political decentralization and corruption: Evidence from around the world, in: *Journal of Public Economics* 93, S. 14-34.
- Feld, Lars/Schaltegger, Christoph 2009: Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments?, in: *European Journal of Political Economy* 25, S. 115-123.
- Fornasari, Francesca/Webb, Stephen B./Zou, Heng-Fu 2000: The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: international evidence, in: *Annals of Economics and Finance* 1, S. 403-433.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian 2004: Föderalismus und staatliche Verschuldung. Ein makro-quantitativer Vergleich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33, S. 175-190.
- Gerring, John/Thacker, Strom C. 2004: Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism, in: *British Journal of Political Science* 34, S. 295-330.
- Goodspeed, Timothy 2002: Bailouts in a federation, in: *International Tax and Public Finance* 9, S. 409-421.
- Heckman, James 1976: The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models, in: *Annals of Economic and Social Measurement* 5, S. 475-492.
- Heckman, James 1979: Sample Selection Bias as a Specification Error, in: *Econometrica* 47, S. 153-161.
- Illera, Reyes Maroto/Mulas-Granados, Carlos 2008: What makes fiscal consolidations last? A survival analysis of budget cuts in Europe (1960–2004), in: *Public Choice* 134, S. 147-161.
- Mierau, Jochen/Jong-A-Pin, Richard/de Haan, Jakob 2007: Do political variables affect fiscal policy adjustment decisions? New empirical evidence, in: *Public Choice* 133, S. 297-319.
- Neyapti, Bilin 2010: Fiscal decentralization and deficits: International evidence, in: *European Journal of Political Economy* 26, S. 155-166.

- Plekhanov, Alexander/Singh, Raju 2007: How Should Subnational Government Borrowing be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence, in: IMF Staff Papers 53, S. 426-452.
- Price, Robert 2010: The Political Economy of Fiscal Consolidation, OECD Economics Department Working Paper 776.
- Rodden, Jonathan/Wibbels, Erik 2002: Beyond the Fiction of Federalism. Macroeconomic Management in Multi-Tiered Systems, in: World Politics 54, S. 494-531.
- Treisman, Daniel 2008: Decentralization Dataset, download unter: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/>.
- Tsebelis, George/Chang, Eric C. C. 2004: Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries, in: European Journal of Political Research 43, S. 449-476.
- Wibbels, Erik 2000: Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance, in: American Journal of Political Science 44, S. 687-702.

Verfassungsrechtliche Schuldenbremsen und neue Haushaltsregeln in Italien

Cristina Fraenkel-Haeberle

1. Prämissen

Die „Schuldenbremse“ ist in Deutschland bekanntlich seit über einem Jahr ein fester Begriff der Finanzverfassung und mit der Föderalismusreform II von 2009¹ untrennbar verbunden. Mit dieser Bezeichnung wurde auf Verfassungsebene eine Regelung eingeführt, die zur Eindämmung von Haushaltsnotlagen beitragen soll. Dabei wurde eine gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder ab dem Haushaltsjahr 2011 geschaffen. Danach können die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich nicht mehr durch Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden². Ausnahmen sind nur in spezifischen Fällen möglich³. Ein neu zu gründender Stabilitätsrat⁴ – als Überwachungsorgan zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – soll die Haushaltsführung von Bund und Ländern, insbesondere auch die Konsolidierungsschritte von Seiten der Empfängerländer, beaufsichtigen⁵.

Anhand dieser kurzen Darstellung wird klar ersichtlich, dass in Deutschland ziemlich detaillierte Bestimmungen in diesem Bereich eingeführt wurden.

In Italien ist die Situation anders gelagert, da die Gestaltung der Finanzregelung zwischen dem Staat, den Regionen und den anderen lokalen Gebietskörperschaften nach bundesähnlichen Kriterien (sog. „Fiskalföderalismus“) erst am Anfang ihrer Umsetzung steht und sich die einschlägigen Vorschriften noch in der Ausarbeitung befinden.

1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, S. 2248-2250.

2 Art. 109 Abs. 3 u. 115 Abs. 2 Satz 1 GG. Zulässig ist nur eine Kreditfinanzierung in Höhe von max. 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Übergangsregelungen gelten bis 2016 bzw. 2020 (Art. 143d GG).

3 Ein konjunktureller Ausgleich ist zulässig, solange eine symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung gewährleistet bleibt, wozu ein Kontrollkonto zu errichten ist (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 115 Abs. 2 Satz 2 u. 3 GG). Eine Ausnahmeregelung (Überschreiten der Kreditobergrenzen) ist im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 115 Abs. 2 Satz 6 GG).

4 Art. 109a GG.

5 Seckelmann, Margrit 2009: Renaissance der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II?, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 62, Nr. 18, S. 747-757, hier S. 755; Tappe, Henning 2009: Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 62, Nr. 21, S. 881-890, hier S. 886 f.

Aufgrund der Verstärkung des unionsrechtlichen Stabilitätspakts und der damit verbundenen Notwendigkeit, europäische Sanktionen und die Gefahr des Verlustes europäischer Finanzmittel zu vermeiden, sowie aufgrund der Tatsache, dass die Verhinderung von Haushaltsnotlagen nach dem Beispiel Griechenlands und Irlands auch im hochverschuldeten Italien Sorgen bereitet, wurde mit der Fiskalföderalismusreform dem Kriterium der Kosteneindämmung besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

2. Zur verfassungsrechtlichen Finanzregelung in Italien

Durch die Reform von 2001⁶ war bekanntlich ein wesentlicher Teil der Verfassung über die Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den übrigen Gebietskörperschaften radikal neu gefasst worden. In diesem Kontext hat lediglich ein einziger Artikel der Verfassungsnovelle von 2001 (Art. 119 Verf.) eine ansatzweise Neuregelung der Finanzbeziehungen eingeführt. Laut diesem Artikel können alle Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen, Großstädte mit Sonderstatus und Gemeinden) im Einklang mit der Verfassung und mit den Prinzipien der steuerlichen und finanztechnischen Koordinierung über eigene Einnahmen und Ausgaben verfügen, mit denen sie die Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsgebiet finanziell vollständig abzudecken haben.

Vorgesehen ist außerdem die gesetzliche Einführung eines Fonds für den (vertikalen) Finanzausgleich für die Gebiete mit geringerer Steuerkraft pro Einwohner, sowie die Möglichkeit der Zuweisung von zweckgebundenen Zusatzmitteln für besondere Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in strukturschwachen Gebieten durch den Staat.

Der letzte Absatz von Art. 119 enthält schließlich die „italienische Schuldenbremse“: Er verbietet den Gebietskörperschaften die Aufnahme von Schulden zur laufenden Finanzgebarung und erkennt ihnen ein eigenes Vermögen nach Maßgabe eines zu erlassenden Staatsgesetzes zu.

Dieses Gesetz (Nr. 42) wurde erst acht Jahre nach dieser Verfassungsreform am 5. Mai 2009 verabschiedet⁷. Somit wurde ein wesentlicher Schritt zur Umsetzung des Fiskalföderalismus getan. Nachdem die Verfassungsreform den italienischen Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen, Großstädte mit Sonderstatus und Gemeinden) weitaus umfangreichere Befugnisse im Bereich der Gesetzgebung und Verwaltung übertragen hatte, war es nun an der Zeit, auch die Finanzbeziehungen grundlegend neu zu gestalten.

6 Legge Costituzionale/Verfassungsänderndes Gesetz Nr.3 vom 18.12.2001, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 248 vom 24.10.2001.

7 Gesetz (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) Nr. 42 vom 05.05.2009, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 103 vom 06.05.2009.

3. Die Ziele des Fiskalföderalismus

In Anwendung der erwähnten Verfassungsgrundsätze war man durch die Fiskalföderalismusreform in erster Linie darum bemüht, die Asymmetrie zwischen Steuereinhebung und Ausgabenhöhe zu beseitigen. Bisher bestanden die Finanzbeziehungen zwischen dem Zentralstaat und den substaatlichen Einheiten hauptsächlich aus staatlichen Transferleistungen, also einem System, das eine Verantwortungsübernahme seitens der Empfänger der Finanzleistungen nicht förderte. Daher wurde beschlossen, die staatlichen Finanzausweisungen durch das Prinzip der Gebietsbezogenheit der lokalen Steuern und der Beteiligung am Aufkommen der Staatssteuern zu ersetzen. Durch diese bürgernähere Regelung wollte man außerdem vermehrt dem demokratischen Prinzip „No taxation without representation“ Rechnung tragen.

Das Thema war übrigens bereits vor der Verfassungsänderung aktuell geworden, da im Rahmen der Reformen von Minister Bassanini Ende der neunziger Jahre ein Ermächtigungsgesetz⁸ verabschiedet wurde, dessen Überschrift folgendermaßen lautete: „Bestimmungen über Finanzausgleich, Rationalisierung und Steuerföderalismus“. Auf dieser Grundlage war ein Gesetzesvertretendes Dekret⁹ erlassen worden, das einen Ausgleichsfonds, wenn auch beschränkt auf das Gesundheitswesen für Zwecke der überregionalen Solidarität, vorgesehen hatte. In diesem Regelwerk wurde zum ersten Mal vom Prinzip der ständigen Fortschreibung bisher getätigter Ausgaben (sog. „Kriterium der historischen Ausgaben“) im Gesundheitswesen Abstand genommen und eine Pro-Kopf-Quote für die Gesundheitsleistungen verankert. Diese Größe bezeichnet die Geldmittel, die ein effizientes und nach Wirtschaftlichkeitskriterien geführtes Gesundheitswesen pro Kopf binden darf. Dieses Kriterium spielt auch wieder in der aktuellen Reform eine maßgebliche Rolle und unterscheidet sich vom Stabilitätspakt dahingehend, dass dieser prozentmäßige Grenzen für die Kostenzunahme vorsieht¹⁰.

Ebenfalls in diesem Gesetzesvertretenden Dekret wurde das Prinzip der Festlegung der für jede Region anfallenden „Standardkosten“ verankert. Durch die

8 Gesetz (Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale) Nr. 133 vom 13.05.1999, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 113 vom 17.05.1999.

9 Gesetzesvertretendes Dekret (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) Nr. 56 vom 18.02.2000, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 62 vom 15.03.2000.

10 Siehe dazu ausführlicher Fraenkel-Haeberle, Cristina 2009: Italienische Finanzföderalismusreform unter Dach und Fach, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 62, Nr. 21, S. 904-907, hier S. 904; Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin/Valdesalici, Alice 2010: Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 245-259, hier 246 f.

Verfassungsreform von 2001 kam das Kriterium der „wesentlichen Leistungen“¹¹ hinzu, die nach Maßgabe der Verfassung im gesamten Staatsgebiet gewährleistet werden müssen und deren Kosten durch den Finanzausgleich vollständig abzudecken sind. Nach diesen zwei Grundsätzen hatte sich also der Finanzausgleich zu richten. Als wesentliche Leistungen nennt das Gesetz 42/2009 die Gesundheits- und Sozialdienste, das Bildungswesen und, wenn auch in abgeschwächter Form, den öffentlichen Personennahverkehr. Deren Finanzierung soll aufgrund der zu berechnenden Standardkosten pro Einwohner erfolgen die anhand des Finanz-, Human- und Infrastrukturbedarfs zu berechnen sind. Die anderen regionalen Dienstleistungen, wie z.B. die kulturellen Tätigkeiten und die Aufwertung der Kulturgüter, sollen hingegen nur teilweise durch den Finanzausgleich kompensiert werden, da deren vollständige Finanzierung der regionalen Autonomie überlassen ist.

Aus dieser Konstellation ergibt sich ein „doppelter“ regionaler Finanzausgleich. Er soll auf der einen Seite eine vollständige Finanzierung der Grunddienstleistungen sicherstellen. Bei den anderen regionalen Dienstleistungen wird hingegen keine hundertprozentige Abdeckung durch den Staat gewährleistet. Finanzautonomie bedeutet in diesem Fall für die Regionen entweder Kosteneinsparung oder Erhöhung des regionalen Steuerdrucks.

4. Die sieben „Anomalien“ des italienischen Fiskalföderalismus

Aufgrund der fachlichen Komplexität des ausgeführten Fragenkreises wurde bei der Umsetzung des Fiskalföderalismus die Technik der parlamentarischen Ermächtigung gewählt: Innerhalb von vierundzwanzig Monaten nach Inkrafttreten des Ermächtigungsgesetzes Nr. 42/2009 soll die Regierung mehrere Gesetzesvertretende Verordnungen erlassen, die gemäß Art. 119 Verf. den Steuerföderalismus umsetzen. Das Parlament soll jedoch nicht ausgeschaltet werden, da ein „Zweikammerausschuss zur Durchführung des Steuerföderalismus“¹² die Reform begleiten wird. Außerdem soll laut Art. 2 Abs. 6 G. 42/2009 die Regierung dem Parlament über den allgemeinen Stand der Anwendung des Fiskalföderalismus und der Finanzierung der Gebietskörperschaften berichten, was am 30.6.2010 zum ersten Mal erfolgt ist. In diesem Bericht wurden die sieben sog. „Anomalien“ des italienischen Finanzsystems aufgelistet.

An erster Stelle rangiert das Phänomen der Gemeinden und Regionen, die in den Bereichen Energie-, Gas- und Wasserversorgung, Müllbeseitigung, Beratung, Aus- und Weiterbildung, Ferienheime, Informatik, Fernmeldewesen, usw. als „ Holding “ fungieren. Diese mit Steuergeldern finanzierten öffentlichen Gesellschaftsgalaxien werden als ständige Verlustquelle angeprangert.

11 Art. 117 Abs. 2 Buchst. m Verf.

12 Art. 3 G. 42/2009.

An zweiter Stelle folgt die Säumigkeit des „Mezzogiorno“ (d.h. der süditalienischen Regionen): Ende April 2010 – ca. drei Jahre nach Beginn der EU-Programmplanungsperiode 2007-2013 – hatten all diese Regionen zusammen nur 1/12 der verfügbaren Finanzmittel ausgeschöpft (3,6 Mrd. Euro von ca. 44 Mrd. Euro). Nur 1/6 dieser Mittel waren zweckgebunden.

An dritter Stelle stehen die (sogenannten) Invalidenrenten: Durch die Übertragung der Zuständigkeit im Bereich der Sozialfürsorge an die Regionen hat sich der Prozentsatz der Zivilinvaliden von 3,3% auf 4,7% erhöht. Auch die laufenden Ausgaben verzeichneten einen sprunghaften Anstieg von 6 auf 16 Mrd. Euro.

Ein Dorn im Auge stellt viertens die Irrationalität der Finanzzuweisungen dar: Das Mehrwertsteuer-Aufkommen wird den Regionen anteilsweise aufgrund der vom Statistikinstitut (ISTAT) erhobenen Verbrauchswerte zugeteilt, wobei die Steuerhinterziehung gar nicht berücksichtigt wird. Dieses System hat sich insbesondere auf das Gesundheitswesen negativ ausgewirkt, das sich mit einer Beteiligung am MwSt.-Aufkommen finanziert. Die MwSt.-Beteiligung ist im Rahmen der zwischen dem Staat und den Regionen jeweils ausgehandelten „Gesundheitspakete“ von 25,7% auf 44,72% (2008) angestiegen. Somit ist eine weitere Form der Finanzzuweisung vom Staat an die Regionen entstanden, die im Bericht als „Bancomat-Verfahren“ bezeichnet wird. Diese Vorgangsweise steht im klaren Gegensatz zum Fiskalföderalismus, der nach dem „tax-price-Modell“ (Entrichtung eines finanziellen Beitrags für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Dienstleistung) funktionieren sollte.

Fünfter Missstand ist das Gesundheitswesen, das ca. 80% der laufenden Ausgaben der Regionen mit Normalstatut ausmacht. Dieses Sachgebiet fällt in die Zuständigkeit der Regionen, jedoch hält der Staat noch immer am System der Finanzzuweisungen fest und hat z. B. 2008 mehr als 12 Mrd. Euro an die Regionen Abruzzen, Kampanien, Latium, Molise und Sizilien zur Beseitigung des Haushaltsdefizits im Gesundheitswesen überwiesen. In vier Regionen steht das Gesundheitswesen unter kommissarischer Verwaltung, acht Regionen führen Sanierungspläne („piani di rientro“) durch.

Zur maroden Finanzlage kommt das weitere Problem der gewaltigen Preisunterschiede hinzu, die nach einer reinen Marktlogik unverständlich erscheinen. Dasselbe CT-Gerät kostet Euro 1.027.000 in der Emilia-Romagna und 1.397.000 im Latium; eine 5-mm-Spritze ist in Sizilien doppelt so teuer als in der Toskana. Es gibt außerdem Krankenhäuser, in denen die reinen Personalkosten zweimal so hoch sind wie der Wert der erbrachten Dienstleistungen. Außerdem ist die Qualität der Dienstleistungen im Gesundheitswesen paradoxerweise dort besonders tief, wo die höchsten Kosten entstehen.

An sechster Stelle folgen die buchhalterischen Missstände. Es fehlen zuverlässige Haushaltsdaten und Angaben über die getätigten Ausgaben. In Kalabrien

musste eine externe Gesellschaft mit der Überprüfung der Buchhaltung beauftragt werden, da diese absolut nicht nachvollziehbar war (Soll und Haben waren bei einigen Posten verwechselt worden). Um Klarheit zu bekommen, musste die Überprüfung der Gesundheitsausgaben sogar aufgrund „zertifizierter mündlicher Aussagen“ der Direktoren der Gesundheitsbetriebe durchgeführt werden.

Als letztes großes Problem wird die Tatsache angeführt, dass das Steuersystem der lokalen Gebietskörperschaften aus 45 verschiedenen Steuerarten bzw. steuerähnlichen Abgaben („zone grigia di parafiscalia“)¹³ besteht und dass daher eine Bereinigung der von den Gebietskörperschaften erhobenen Steuern auch im Sinne einer verstärkten Transparenz des Steuerwesens angebracht erscheint.

5. Erster Schritt auf der Agenda des Fiskalföderalismus: die Domänenverwaltung

Als erster Schritt zur Beseitigung dieser Missstände wurde das Gesetzesvertretende Dekret (GvD) Nr. 85 vom 25.5.2010 über den sogenannten „federalismo demaniale“ (Föderalismus der Domänenverwaltung) erlassen¹⁴. Im italienischen Einheitsstaat war die Verwaltung des öffentlichen Vermögens bisher beim Zentralstaat („Agenzia del demanio“) angesiedelt. Mit dem Gesetz 42/2009 wurde in Art. 19 die jeweils unentgeltliche Übertragung der öffentlichen Güter an die Regionen, Provinzen, Großstädte mit Sonderstatus und Gemeinden vorgesehen¹⁵.

Ziel dieser Maßnahme soll nicht der „Ausverkauf“ öffentlicher Güter, sondern deren „funktionale Aufwertung“ und der Abbau der Haushaltsverschuldung auf lokaler Ebene sein¹⁶. Das öffentliche Vermögen soll bürgernah und dezentral von jenen Gebietskörperschaften verwaltet werden, die auch Eigentümer der Güter sind. Es wird Abstand genommen von der ursprünglichen Logik des italienischen Zivilgesetzbuches aus dem Jahr 1942, laut der bei der Regelung des öffentlichen Vermögens vornehmlich die Inhaberschaft eines Gutes maßgeblich war. Nun soll die optimale Nutzung der öffentlichen Güter im gemeinschaftlichen Interesse im Mittelpunkt stehen¹⁷.

13 Jorio, Ettore 2010: Il federalismo fiscale: il contenuto della relazione Tremonti, in: www.federalismi.it, Nr. 14, vom 14.07.2010, S. 1-16, hier S. 12. Darunter 18 Gemeindesteuern, 10 Provinzsteuern, 17 Regionalsteuern.

14 Gesetzesvertretendes Dekret (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) Nr. 85 vom 28.05.2010, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 134 vom 11.06.2010).

15 Die Reform umfasst ca. 17.400 Güter mit einem Gesamtwert von ca. 3,2 Mrd. Euro (davon 1,9 Mrd. Euro an Gebäuden und 1,3 Mrd. Euro an Grundstücken).

16 Art. 2 GvD 85/2010.

17 Antonini, Luca 2009, Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale, in: www.federalismi.it, Nr. 11, vom 30.12.2009, S. 1-10, hier S. 3. Vgl. auch Antonioli, Marco 2010: Il federalismo demaniale: il principio patrimoniale del

Das GvD 85/2010 überträgt auf den spezifischen Bereich des Domänenvermögens jene Prinzipien, die für die Verfassungsreform von 2001 maßgeblich gewesen waren, und zwar die Grundsätze der Subsidiarität, Angemessenheit und territorialen Verankerung¹⁸ als Ausprägung des allgemeinen Prinzips der Aufgabenzuweisung an die geeignete Entscheidungsebene. Außerdem müssen die Güter nach dem Prinzip der Konnexität zwischen Aufgaben und Inhaberschaft jener Regierungsebene zugewiesen werden, die für den jeweiligen Sachbereich auch zuständig ist.

Eine wichtige Rolle spielt dabei das Kriterium der Finanzkraft: Finanzschwache Gebietskörperschaften haben die Möglichkeit, die ihnen übertragenen Güter einem Liegenschaftsfonds zuzuweisen. Dem entspricht auch das Prinzip der Flexibilität, laut dem bestimmte Güter anteilswise einer Provinz und einer Gemeinde zugewiesen werden können. Diese Übertragung setzt eine genaue Bestandsaufnahme des öffentlichen Vermögens voraus, die auch ein wichtiges Ziel der Reform ist.

Nach dem Prinzip der Vereinfachung werden die öffentlichen Güter an die Gebietskörperschaften grundsätzlich als verfügbares Vermögen übertragen¹⁹. Das heißt, dass z.B. die Gemeinden die Möglichkeit bekommen, ungenutzte Kasernen und andere Gebäude umzuwidmen und zu privatisieren.

Obwohl diese Leitlinien durchaus als zweckmäßig und legitim erscheinen können, hat das Dekret verschiedentlich auch zu kritischen Äußerungen Anlass gegeben.

Beanstandet wurde z. B., dass bei der unentgeltlichen Übertragung des öffentlichen Vermögens an die Gebietskörperschaften keine Ausgleichsmechanismen vorgesehen wurden, weswegen, je nach Standort und Konzentration der öffentlichen Güter, die Vor- und Nachteile für die jeweiligen Gebietskörperschaften unterschiedlich ausfallen. Außerdem wurden keine Gutachten über den effektiven Marktwert der Güter erstellt, weshalb zuverlässige Schätzungen fehlen.

Um eine „Verscherbelung“ der öffentlichen Güter zu vermeiden, die auch als „Schuldenbremse“ eingesetzt werden sollen, wurde vorgesehen, dass 75% des Erlöses aus deren Verkauf für den Schuldenabbau der jeweiligen Gebietskörperschaften verwendet werden soll bzw. im Falle der Schuldenfreiheit für „produktionsbezogene Investitionen“ einzusetzen ist. Dabei wurde bemängelt, dass dieser

federalismo fiscale, Padova: Exeo edizioni; Vipiana, Piera 2010: Federalismo demaniale: le vicende successive alla prima attuazione del D.Lgs. 85 del 2010, in: Quaderni Regionali, Jg. 29, Nr. 2, S. 463-474; Nicotra Veronica/Pizzetti Franco 2010, Federalismo demaniale, il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale, http://www.astrid-online.it/rassegna/28-04-2010/Nicotra_Pizzetti_Feddemaniale_04_2010.pdf (am 20.12.2010).

18 Art. 2 Abs. 5 GvD 85/2010.

19 Art. 4 GvD 85/2010. Eine Ausnahme bilden dabei die Meeresküste, die öffentlichen Wasserläufe und die Flughäfen.

unbestimmten Rechtsbegriff den Gebietskörperschaften ein zu großes Ermessen einräumt. Die verbleibenden 25% sollen dem Abbau der Staatsverschuldung durch Zuweisung zum „Fonds für die Abschreibung staatlicher Schuldverschreibungen“ zugeschrieben werden.

Last but not least wurde kritisiert, dass die Investitionsfonds mit privater Beteiligung dazu missbraucht werden könnten, die vom Staat übertragenen öffentlichen Güter mit Privatkapital dubioser Herkunft zu verwalten, auch angesichts der Tatsache, dass die hohe Verschuldung der Gebietskörperschaften diese leicht erpressbar machen könnte.

6. Der Gemeindeföderalismus (*federalismo municipale*)

Gemäß dem Grundgedanken des Fiskalföderalismus, der auf dem Prinzip der Übereinstimmung zwischen Verwaltung und Besteuerung fußt, arbeitet die Regierung an einer Reform der Liegenschaftsbesteuerung der lokalen Gebietskörperschaften. Diese Neuregelung soll sich in zwei Phasen abspielen.

In einer ersten Phase soll das Aufkommen der gebiets- und liegenschaftsbezogenen Staatssteuern (Registersteuern, Hypothekar- und Katastergebühren, Einkommenssteuern auf Liegenschaften, Stempelsteuer) an die Gemeinden übertragen werden: Die auf Liegenschaften angehobenen Steuern sollen den Gemeinden zufließen, was einen Übergang vom System der Transferzuweisungen auf das der Gebietsbezogenheit der lokalen Steuern und auf das der eigenen Einnahmen bedeutet. Diese Steuern sollen vorerst auf einen provisorischen Ausgleichsfonds überwiesen werden: Die entsprechenden Aufteilungsschlüssel sind noch nicht bekannt²⁰.

In einer zweiten Phase ab 2014, derjenigen der steuerlichen Bereinigung, sollen die staatlichen und lokalen Steuern und Abgaben im Immobiliensektor (zwischen 17 und 24) in eine einzige Steuer umgewandelt werden (sog. „*imposta unica municipale: IMU*“).

Ab 1.1.2011 gilt, dass die Mietererträge natürlicher Personen, die bisher der progressiven Einkommenssteuer unterlagen, durch eine Abgeltungsteuer (*cedolare secca*) von 20% ersetzt werden können. Durch diese Steuer werden die Einkommenssteuer, die Stempelsteuer und die Registersteuer auf Mieterträge abgelöst. Die Anwendung dieser Pauschalsteuer soll für den Steuerzahler fakultativ sein: Er darf bei der alten Regelung bleiben, falls diese für ihn günstiger ausfällt.

20 Das Steueraufkommen der Gemeinden beträgt 10 Mrd. Euro. Durch die Reform kämen 15 Mrd. Euro hinzu. Diese Steuern sollen zunächst einem provisorischen Ausgleichsfonds zufließen (Regierungsbericht an das Parlament vom 30.06.2010).

7. Die Standardkosten der Regionen im Gesundheitsbereich

Die Standardkosten für Gesundheitsleistungen können berechtigterweise als das „A und O“ der Reform bezeichnet werden, machen doch diese Ausgaben in den Regionen mit Normalstatut ca. 80% aller Kosten aus. Diesbezüglich ist man noch weit vom Ziel entfernt, auch weil nicht nur zwischen dem Staat und den Regionen, sondern auch zwischen den Regionen selbst heftig verhandelt wird.

Am 8.10.2010 wurde der entsprechende Dekretsentwurf vom Ministerrat verabschiedet²¹. Demnach ergibt sich die Notwendigkeit, folgende Fragen zu klären: Es soll der gesamtstaatliche Gesundheitsbedarf nach makroökonomischen Kriterien ermittelt und der nationale Gesundheitsfonds entsprechend aufgeteilt werden. Dabei sollen sowohl die Sparzwänge als auch die wesentlichen auf dem gesamten Staatsgebiet zu gewährleistenden Leistungsstandards eingehalten werden. Es wird eine regionale Pro-Kopf-Quote aufgrund des Altersdurchschnitts der Bevölkerung ermittelt.

Die Standardkosten sollen einen Durchschnittswert zwischen drei *Benchmark*-Regionen darstellen, wobei nur die Kosten der ordentlichen Finanzierung herangezogen werden (ausgeschlossen sind sowohl außerordentliche Steuereinnahmen als auch Gesundheitsleistungen, die über die Grundleistungen hinausgehen). Die Pro-Kopf-Finanzierung wird nach Altersstufen gewichtet. Der Altersfaktor wird nämlich als größter Kostenfaktor im Gesundheitswesen angesehen. Schätzungen zufolge verursacht ein älterer Mensch fast viermal so hohe Kosten wie ein junger Erwachsener²². Allerdings sind die Gesundheitskosten in Italien, wie der Regierungsbericht gezeigt hat, besonders hohen Schwankungen unterworfen. Die Variablen, die dabei zusammenspielen, machen äußerst komplexe Berechnungen erforderlich.

Eine weitere umstrittene Frage ist die Ermittlung der Regionen, die als *benchmark* dienen sollen. Dabei sieht der Dekretsentwurf sowohl das Kriterium des Haushaltsausgleichs als auch dasjenige der Qualität, Angemessenheit und Leistungsfähigkeit der Gesundheitsversorgung²³ vor, um zu vermeiden, dass zur Her-

21 „Decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario“.

22 Mapelli, Vittorio 2008: Equivoci da costi standard, in: www.lavoce.info (am 28.11.2008). Darin wird zum Beispiel ausgeführt, dass Ligurien als Region mit der ältesten Bevölkerung einen Kostenfaktor aufweist, der 16% höher liegt als derjenige Kampaniens als Region mit der jüngsten Bevölkerungsstruktur.

23 Momentan bestehen jedoch lediglich Daten über die Angemessenheit der Gesundheitsversorgung, die sich auf die Krankenhausbetreuung beschränken, die nur 44% der Gesundheitsausgaben ausmachen, wohingegen die Kosten der ambulanten Betreuung noch nicht ermittelt wurden, was eine erhebliche Datenlücke darstellt (Vgl. Citoni Guido/Solipaca, Alessandra 2010: Federalismo e costi standard, www.nelmerito.com vom 05.11.2010).

stellung des Haushaltsausgleichs wahllos Gesundheitsausgaben gestrichen werden.

Ein weiteres Problem erschwert die korrekte Berechnung des Finanzausgleichs: Das öffentliche Gesundheitswesen verursacht 74% der Ausgaben in den wohlhabenderen Regionen im Norden, hingegen 82% der Kosten in den strukturschwächeren Regionen im Süden, wobei Spitzenunterschiede zwischen der Region Basilikata (85%) und Friaul-Julisch-Venetien (73%) zu verzeichnen sind. Diese sind jedoch lediglich auf die Inanspruchnahme privater Anbieter zurückzuführen²⁴. Daher ist ein *risk adjustment* notwendig, das zwischen Gesundheitsbedarf und Standardkosten pro Krankheitsfall differenziert.

Beanstandet wurde, dass eine so bahnbrechende Bestimmung keine Übergangsfristen vorsieht, um den Wechsel vom Kriterium der Ausgabenfortschreibung (sog. „historische Ausgaben“) zu dem der Standardkosten zu vollziehen. Außerdem wurde ihre Unbestimmtheit angeprangert, da sie den Regionen zu viel Ermessen überlässt und einen Negativwettbewerb im Gesundheitswesen verursachen könnte.

8. Maßnahmen zur Bestrafung bzw. Belohnung der Regionen, Provinzen und Gemeinden

Am 30.11.2010 hat der Ministerrat den provisorischen Wortlaut („schema di decreto legislativo“)²⁵ eines Gesetzesvertretenden Dekrets verabschiedet, in dem Sanktionen für jene Gebietskörperschaften vorgesehen werden, welche die Finanzziele und den Stabilitätspakt nicht einhalten. Umgekehrt wurden Anreizsysteme für jene Körperschaften kodifiziert, die vorbildliche Leistungen erbringen.

Neben dem Marketingeffekt²⁶ dieser Maßnahme soll damit politisch das Prinzip der Übertragung von Verantwortung und der Transparenz bei der Haushaltsführung näher präzisiert werden. Dabei wird als konkrete Maßnahme für die Regionen die Erstellung einer „Inventur zum Ende der Legislaturperiode“ vorgeschrieben. Es handelt sich um ein komplexes Dokument mit einer detaillierten Beschreibung aller legislativen und administrativen Schritte, die im Laufe einer Legislaturperiode angefallen sind. Diese Gesamtabrechnung soll von den Kontrollorganen der Region zertifiziert und von der Regionalversammlung genehmigt werden. Die Inventur und der anschließende Prüfbericht müssen mindestens

24 Mapelli, Vittorio 2008: Equivoci da costi standard, in www.lavoce.info vom 22.11.2008.

25 „Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, nonché istituzione della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 2, 5, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42.“

26 Jorio, Ettore 2010: Federalismo fiscale: lo schema del decreto delegato „sanzioni e premialità“, in: www.federalismi.it, Nr. 23, vom 08.12.2010, S. 1-13, hier S. 2.

zehn Tage vor Abhaltung der Wahlen auf der Homepage der Region veröffentlicht werden.

In Anwendung von Art. 26 von G. 42/2009 wurde außerdem der „politische Konkurs“ (Art. 2) der Regionspräsidenten bei groben finanziellen Missständen vorgesehen. Voraussetzung dafür ist eine gravierende finanzielle Notlage im Gesundheitswesen, vor allem in jenen Regionen, denen aufgrund des überhöhten Haushaltsdefizits „Sanierungspläne“ („piani di rientro“) auferlegt worden sind. Falls der Regionspräsident den Sanierungsplan nicht vorschriftsgemäß erstellt bzw. die darin festgelegten Ziele nicht erreicht, obwohl in zwei aufeinanderfolgenden Jahren der Steuerdruck auf die maximal zulässige Höhe erhöht wurde, ist seine Amtsenthebung möglich: Er darf zehn Jahre lang kein öffentliches Amt mehr bekleiden, wobei auch die Rückerstattung der Wahlkosten an die von ihm geführte Parteienkoalition um 30% gekürzt wird. Vorgesehen ist aber auch die automatische Amtsenthebung der führenden Regionalbeamten, die bis zu 10 Jahren von sämtlichen öffentlichen Ämtern ausgeschlossen werden können.

Dasselbe Schicksal trifft die Provinzpräsidenten und die Bürgermeister im Falle einer akuten Finanznotlage. Sie sind ebenfalls zur Erstellung einer „Inventur“ am Ende ihres Mandats verpflichtet. Vorgesehen ist weiter die Amtshaftung der verantwortlichen Amtsträger wegen Nichteinhaltung der Finanzziele und die zehnjährige Unwählbarkeit der verantwortlichen politischen Vertreter.

Eine besondere Bestimmung (Art. 7) betrifft die Nicht-Einhaltung des Stabilitätspakts. In diesem Falle werden ab 2014 die säumigen Gebietskörperschaften mit strengen Strafen konfrontiert: Sie werden dem Staatshaushalt innerhalb von 60 Tagen ab dem Datum, an dem sie die Bescheinigung über die Einhaltung der Stabilitätsziele übermitteln müssen, einen Betrag überweisen müssen, welcher der Abweichung der Planziele vom erzielten Ergebnis entspricht. Als weitere Strafmaßnahmen sind Einschränkungen bei der Mittelbindung, bei der Schuldenaufnahme für Investitionsausgaben, ein Einstellungsstopp und eine Reduzierung der Amtsentschädigung für die gewählten Mandatäre vorgesehen.

Finanzielle Anreize werden hingegen jenen Gebietskörperschaften gewährt, die durch die Bekämpfung der Steuerumgehung und -hinterziehung das Steueraufkommen erhöhen können. Sie erhalten 50% der zusätzlich eingetriebenen Steuern (Art. 12).

Leider sind dem Gesetzgeber – laut einem Kommentator²⁷ – bei der Erstellung dieser innovativen, nach unternehmerischen Kriterien erstellten Bestimmung zwei Versehen unterlaufen: Zum einen wurde nicht die Pflicht zur Erstellung einer „Inventur zu Mandatsanfang“ vorgesehen, die nützlich gewesen wäre, um einen Vergleich zwischen Anfang und Ende einer Amtsperiode anzustellen und eine Verbesserung bzw. Verschlechterung der Geschäftsgebarung feststellen

27 Ebenda, S. 13.

zu können. Andererseits wurden keine Sanktionen für die Aufsichtsratsmitglieder der Gesundheitsbetriebe vorgesehen, die durch ihre Nachlässigkeit oft eine erhebliche Mitverantwortung am Finanzdesaster der Regionen tragen.

9. Die Sonderregelung für die Regionen bzw. Autonomen Provinzen mit Sonderstatut am Beispiel Trentino-Südtirol

Für die Regionen mit Sonderstatut (Aostatal, Friaul-Julisch-Venetien, Sardinien, Sizilien und Trentino-Südtirol) gilt eine besondere Regelung. Diese Regionen müssen die Standardkosten nicht einhalten. Sie dürfen daher im Rahmen des internen Stabilitätspakts über ihre finanziellen Ressourcen frei verfügen²⁸.

Die Finanzbestimmungen werden weiterhin asymmetrisch nach Maßgabe der jeweiligen Sonderstatute und der entsprechenden Durchführungsbestimmungen aufgrund bilateraler Abkommen erlassen²⁹. Die Finanzbeziehungen zwischen dem Staat und den Autonomen Regionen bzw. den Provinzen von Trient und Bozen sollen getrennt durch Sondervereinbarungen („intese“) mit den jeweiligen Regionspräsidenten geregelt werden. Es entstehen also separate Verhandlungsplattformen.

Als Beispiel sei die erste Vereinbarung erwähnt, die zwischen dem Staat, der Region Trentino-Südtirol und den autonomen Provinzen von Trient und Bozen am 30.11.2009 in Mailand zustande kam³⁰. Auch angesichts der Tatsache, dass das Fiskalföderalismusgesetz 42/2009 die autonomen Regionen und Provinzen verpflichtet, zum Finanzausgleich, zur Solidarität und zum internen Stabilitätspakt beizutragen (Art. 27), wurde versucht, die Einhaltung der Sparzwänge mit mehr Autonomie und finanzieller Berechenbarkeit zu verbinden.

Es wurde beschlossen, neun Zehntel des Aufkommens der in Trentino-Südtirol erhobenen Steuern den beiden Provinzen gegen Abschaffung des jährlich ausgehandelten „variablen“ Anteils direkt zuzuweisen. Als weitere „Bereinigungsmaßnahme“ wurden die staatlichen Zuwendungen aus Fachgesetzen abgeschafft. Es wurde die ratenweise Auszahlung der vom Staat geschuldeten Rückstände

28 Vgl. Valdesalici, Alice 2010: L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà, in: Woelk, Jens (Hrsg.): Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà, Bozen: EURAC book Nr. 55, S. 95-114.

29 Art. 27 G. 42/2009.

30 Das Abkommen wurde nach dem von Art. 104 des Autonomiestatuts vorgesehenen Verfahren von Art. 2 Abs. 107 bis 125 des Haushaltsrahmengesetzes („Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato Nr. 191 vom 23.12.2009, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.)/Italienisches Amtsblatt Nr. 302 vom 30.12.2009 – Ordent. Beiblatt 243) übernommen. Die Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen erfolgt laut Art. 107 des Autonomiestatuts mit Gesetzesvertretendem Dekret unter Anhörung eines paritätischen Ausschusses (12er Kommission) bestehend aus Vertretern des Staates und der beiden autonomen Provinzen.

von gegenwärtig ca. 4 Mrd. Euro vereinbart und eine Pauschalentschädigung durch den Staat für delegierte Aufgabenbereiche (Schulwesen, Straßenbau, Arbeitsamt, Kataster, Wasserbauten, Kraftfahrzeugamt, usw.) festgelegt.

Als Gegenleistung haben sich beide Provinzen bereit erklärt, weitere Kompetenzbereiche im Wert von je 100 Mio. Euro (Universität, Musikkonservatorium, Haftanstalt usw.) zu übernehmen und Kooperationsprojekte zugunsten benachbarter Gemeinden in Regionen mit Normalstatut in Wert von 40 Mio. Euro pro Provinz zu finanzieren.

Ihr Handlungsspielraum im Steuerwesen wurde durch die Befugnis zur Veränderung der Steuersätze und zur Einführung von Steuererleichterungen und -befreiungen auch bei den Staatssteuern erhöht, wenn auch unter Beachtung der gesetzlich vorgesehenen Schranken.

Einige Monate später jedoch hat der Zentralstaat mit einem „Korrekturmanöver“³¹ Haushaltskürzungen in Höhe von insgesamt 24 Mrd. Euro vorgenommen: Der Anteil zu Lasten der Regionen mit Sonderstatut beträgt dabei 500 Mio. Euro (120 Mio. Euro für Trentino-Südtirol).

Somit wurde versucht, in Verletzung des bilateralen und einvernehmlichen Charakters der Finanzbeziehungen des Zentralstaates mit den Regionen mit Sonderstatut, finanzielle Kürzungen einseitig vorzuschreiben. Außerdem wurde mit diesem Gesetz mit fragmentarischen und äußerst analytischen Vorschriften eine Detailregelung erlassen, die den politischen Entscheidungsspielraum und die regionale Autonomie beschneidet³² und auch bei Regionen mit Normalstatut die staatliche „Rahmenkompetenz“ im Bereich der öffentlichen Finanzen und des Steuerwesens überschreitet³³.

Der Staat ist bei dieser Notmaßnahme praktisch nach dem „Rasenmäherprinzip“ vorgegangen: Die hochverschuldeten Regionen wurden den Regionen mit einer gesunden Finanzverwaltung gleichgestellt und in gleichem Maße belastet. Die einseitige Verletzung des Mailänder Abkommens und die daraus erwachsende Rechtsunsicherheit über die nun geltende Regelung haben die beiden Provinzen von Trient und Bozen dazu bewogen, das Sparmanöver vor dem Verfassungsgerichtshof anzufechten. Die Entscheidung steht noch aus.

31 Notverordnung Nr. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) umgewandelt in das Gesetz Nr. 122 vom 30.07.2010, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 176 vom 30.07.2010 – ordentliches Beiblatt Nr. 174.

32 Vorgesehen wurden staatliche Detailregelungen und Höchstwerte in Sachen Beratungs- und sonstige freie Mitarbeiterverhältnisse, Werbung und Sponsoring, Mitarbeit mit befristetem Arbeitsvertrag, Gehaltseinfrierungen, Einstellungsstopp, Vergütung der Führungskräfte. Z. B. wurde die Maximalhöhe der Sitzungsgelder für gewählte Mandatäre auf 30 Euro festgelegt.

33 Art. 117 Abs. 3 Buchst. e) Italienische Verfassung.

10. Schlussbetrachtung: Wozu Fiskalföderalismus, Schuldenbremse und neue Haushaltsregeln?

Die Fiskalföderalismusreform ist zur Zeit ein *work in progress*, da sich die Situation von Tag zu Tag ändert. Da sich auch die Parlamentswahlen nähern, erhöht sich der Druck der *Lega*, mindestens einige Teilresultate zum Thema Finanzföderalismus in der laufenden Legislaturperiode zu erreichen. Trotz des großen Medienrummels sehen die Ergebnisse bisher jedoch eher bescheiden aus. Von den zwölf ursprünglich geplanten Dekreten, die in Anwendung des Ermächtigungsgesetzes Nr. 42/2009 bis Mai 2011 hätten verabschiedet werden sollen, wurden erst drei definitiv erlassen (Föderalismus der Domänenverwaltung, Rom als Hauptstadt³⁴, Standardbedarf der Gemeinden und Provinzen). Es fehlen hingegen noch eine endgültige Regelung des Gemeindeföderalismus, des Infrastrukturausgleichs und der Haushaltsharmonisierung, sowie ein „Omnibusdekret“ über verschiedene autonomierechtliche Bestimmungen und über den Finanzausgleich im Gesundheitswesen.

Gerade die „neuen Haushaltsregeln“ (im eigentlichen Sinne) sind ein Schwerpunkt der Reform, da die Harmonisierung der Haushaltsstruktur der jeweiligen Gebietskörperschaften eine wesentliche Voraussetzung für den Finanzausgleich darstellt. Die öffentliche Buchhaltung und Haushaltsführung soll in Zukunft standardisiert werden. Angestrebt wird die Einführung eines italienweit einheitlichen Buchhaltungswesens zur Erreichung von mehr Transparenz, zur rascheren Erkennbarkeit von Missständen und zur Gewährleistung einer genaueren Planung. Dieses Ziel wurde als vorrangig eingestuft. Der „Paritätische Fachausschuss für die Durchführung des Steuerföderalismus“³⁵ hat bereits eine erste Rationalisierung und Vereinfachung der buchhalterischen Daten erreicht. Der Dekretsentwurf³⁶ zur Harmonisierung der Haushaltsstrukturen wurde am 17.12.2010 vom Ministerrat verabschiedet.

34 Gesetzesvertretendes Dekret (Disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale) Nr. 156 vom 17.09.2010, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 219 vom 18.09.2010.

35 Die „Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale (Copaff)“ wurde laut Art. 4 des Gesetzes 42/2009 als Fachorgan eingesetzt und mit der Ausarbeitung der Dekretsentwürfe betraut. Dieses Gremium besteht aus dreißig Mitgliedern und umfasst zur Hälfte Staatsvertreter und zur Hälfte Vertreter der Gebietskörperschaften. An den Sitzungen nehmen ferner ein Fachvertreter des Senats und einer der Abgeordnetenkammer, sowie ein Fachvertreter der gesetzgebenden Versammlungen der Regionen und der autonomen Provinzen von Trient und Bozen teil.

36 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Der Erreichung dieses Ziels dient auch das Ermächtigungsgesetz Nr. 196 vom 31. Dezember 2009³⁷, auf dessen Grundlage die Haushaltsstruktur und die Buchhaltungssysteme der Staatsverwaltung harmonisiert werden sollen, um eine einheitliche Datenbank der verschiedenen institutionellen Akteure zu verwirklichen. Somit wurden zwei Ermächtigungskanäle für die Regierung eröffnet: Die Reform der Buchhaltungsgrundsätze für die Staatsverwaltung einerseits und die Harmonisierung der Haushalte für die Regionen, Provinzen und Gemeinden andererseits, wobei zwei unterschiedliche Komitees nach nicht übereinstimmenden Kriterien die jeweiligen Ermächtigungsgesetze umsetzen sollen³⁸!

Die Fiskalföderalismusreform richtet sich nach dem Prinzip der Kostenneutralität: Die Durchführung der Reform und die dazu notwendigen Gremien dürfen keine Zusatzkosten verursachen. Auch der Steuerzahler darf nicht zusätzlich belastet werden, der Steuerdruck darf nicht zunehmen. Die neuen Aufgaben sollen durch eine Umverteilung von Human-, Sach- und Geldressourcen unter Vermeidung von Zweigleisigkeiten wahrgenommen werden. Zu diesem Zweck soll der maximale Steuerdruck und seine Verteilung auf die jeweiligen Entscheidungsebenen regelmäßig überprüft werden, wobei das Problem der Überschuldung einiger Regionen (insbesondere bei den Gesundheitsausgaben) einen Schwerpunkt der Reform darstellt.

Kritisch wird die unbestimmte Formulierung des Ermächtigungsgesetzes und der Durchführungsdekrete vielerorts betrachtet, die Ziele festlegen, jedoch die Kriterien für deren Erreichung nicht genau definieren. Da bekanntlich der Teufel im Detail steckt, wird erst die Praxis zeigen, ob in Italien eine finanzföderale Wende tatsächlich eingetreten ist.

Dabei ist auch zu bedenken, dass das Ermächtigungsgesetz nicht schon den Rahmen vorgibt, wonach der Staat die Grundsätze festlegt und die Regionen die Detailregelung erlassen, sondern den Beginn eines Prozesses darstellt, durch den ein Einvernehmen zwischen allen involvierten institutionellen Akteuren angestrebt wird.

Die Reform ist in Anlehnung an betriebswirtschaftliche Grundsätze ausgearbeitet worden. Die Hervorhebung der Standardkosten und das Abstandnehmen von der bisherigen Tradition der Ausgabenfortschreibung kann als finanzföderale Umdeutung von Kriterien wie *benchmarking* und *best practices* betrachtet werden.

Allgemein fällt auf, dass heute die Referenzorganisation das Privatunternehmen ist: Staatliche Bürokratie orientiert sich zunehmend am privaten Unterneh-

37 Ermächtigungsgesetz (Legge di contabilità e finanza pubblica) Nr. 85 v. 28.5.2010, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 303 vom 31.12.2009, Ordentliches Beiblatt Nr. 245.

38 Vigato, Elisabetta 2010: Il ruolo della Copaff nel sistema di governance del federalismo fiscale: in: www.federalismi.it, Nr.21, vom 10.11.2010, S. 1-27, hier S. 12.

men, wohingegen im 19. Jahrhundert – nicht nur in Deutschland – der Referenzbereich der Organisation die „rationale Bürokratie“ war, wie sie Max Weber³⁹ beschrieben hat, und Privatunternehmen sich an der staatlichen Bürokratie orientierten.

Mit dieser Auffassung verbunden ist das Leistungsprinzip in der Verwaltung öffentlicher Geldmittel, also das Kriterium der „Belohnung“ der Körperschaften, Mandatsträger und führenden Beamten, die hochwertige Dienstleistungen erbringen, ohne den Steuerdruck zu erhöhen, und den internen Stabilitätspakt einhalten. Nach demselben Prinzip sollen für weniger vorbildliche Körperschaften wegen Nichteinhaltung der Finanzziele Strafen verhängt werden, die den „politischen Konkurs“ (d.h. die Unwählbarkeit) der verantwortlichen Politikvertreter bewirken können.

Die Dezentralisierung der Steuereinnahme, das Prinzip der Konnexität zwischen Aufgaben und Steuereinnahmen und die gleichzeitig vorgesehene Bereinigung des Gebührendschungels gesellen sich zu Instrumenten des „kooperativen Föderalismus“, wie im Falle der interinstitutionellen Hilfestellung bei der Bekämpfung der Steuerumgehung und Steuerhinterziehung.

Damit wird ein Gedanke aufgegriffen, für den der vor kurzem verstorbene Finanzexperte und ehemalige Minister Tommaso Padoa-Schioppa u.a. bekannt geworden ist. Es sagte einmal in einem Interview, dass Steuern etwas „Wunderschönes“⁴⁰ und Ausdruck einer hoch zivilisierten Gesellschaft seien, ein Instrument zur kollektiven Gewährleistung von wesentlichen Leistungen, wie Gesundheit, Sicherheit, Bildung und Umweltschutz. Diese Worte mögen merkwürdig in einem Land wie Italien klingen, in dem die Steuerhinterziehung einerseits und die Verschwendung öffentlicher Gelder andererseits besonders verbreitet sind und vielfach als „Kavaliersdelikt“ heruntergespielt werden. Allerdings gehört auch in diesem Land das Solidaritätsprinzip zu den verfassungsrechtlichen Grundwerten mit spezifischem Hinweis auf die Finanzbeziehungen (Art. 2 u. 119 Verf.).

Die weitere Entwicklung der Fiskalföderalismusreform sollte daher nie aus den Augen verlieren, dass ein gemeinsamer Beitrag zum Wohlfahrtsstaat als Ausdruck dieses Solidaritätsprinzips von den Bürgern nur dann verlangt werden kann, wenn die finanzielle Belastung gerecht verteilt und nicht übermäßig hoch ausfällt. „Schuldenbremse“ bedeutet in diesem Zusammenhang bürgerfreundlicher Umgang mit der *res publica*.

39 Weber, Max 1922: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr Siebeck.

40 „Una cosa bellissima!“

Literatur

- Alber, Elisabeth/Zwilling, Carolin/Valdesalici, Alice 2010: Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 245-259.
- Antonini, Luca 2009: Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale, in: www.federalismi.it, Nr.11, vom 30.12.2009, S. 1-10.
- Antoniol, Marco 2010: Il federalismo demaniale: il principio patrimoniale del federalismo fiscale, Padova: Exeo edizioni.
- Citoni, Guido/Solipaca, Alessandra 2010: Federalismo e costi standard, www.nelmerito.com (05.11.2010).
- Fraenkel-Haerberle, Cristina 2009: Italienische Finanzföderalismusreform unter Dach und Fach, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 62, Nr. 21, S. 904-907.
- Jorio, Ettore 2010: Il federalismo fiscale: il contenuto della relazione Tremonti, in: www.federalismi.it, Nr. 14, vom 14.07.2010, S. 1-16.
- Jorio, Ettore 2010: Federalismo fiscale: lo schema del decreto delegato „sanzioni e premialità“, in: www.federalismi.it, Nr. 23, vom 08.12.2010, S. 1-13.
- Mapelli, Vittorio 2008: Equivoci da costi standard, in: www.lavoce.info (28.11.2008).
- Nicotra, Veronica/Pizzetti, Franco 2010: Federalismo demaniale, il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale, http://www.astrid-online.it/rassegna/28-04-2010/Nicotra_Pizzetti_Fed-demaniale_04_2010.pdf (20.12.2010).
- Seckelmann, Margrit 2009: Renaissance der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II?, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 62, Nr. 18, S. 747-757.
- Tappe, Henning 2009: Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 62, Nr. 21, S. 881-890.
- Valdesalici, Alice 2010: L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà, in: Woelk, Jens (Hrsg.): Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà, Bozen: EURAC book Nr.55, S. 95-114.
- Vigato, Elisabetta 2010: Il ruolo della Copaff nel sistema di governance del federalismo fiscale: in: www.federalismi.it, Nr.21, vom 10.11.2010, S. 1-27.
- Vipiana, Piera, 2010: Federalismo demaniale: le vicende successive alla prima attuazione del D.Lgs. 85 del 2010, in: Quaderni Regionali, Jg. 29, Nr. 2, S. 463-474.
- Weber, Max 1922: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Verfassungsrechtliche Schuldengrenzen im Föderalismus

Roland Sturm

1. Einleitung

Die Begrenzung der Staatsverschuldung ist kein Föderalismusthema. In den Zusammenhang des Föderalismus wird die Staatsverschuldung in erster Linie dadurch gebracht, dass internationale Organisationen wie beispielsweise die Europäische Union die gesamtstaatliche Verschuldung politisch und ökonomisch bewerten. So wird das Augenmerk darauf gelenkt, dass die nationale Staatsverschuldung mehr ist als die Verschuldung des Bundes. In Deutschland umfasst sie auch die Schulden der Länder, der Kommunen und der Sozialversicherungen. Für föderale Staaten stellt sich nicht nur die Schuldenbegrenzung an sich als Problem, sondern auch die innerstaatliche Umsetzung von Verschuldungsregeln. Der zentralstaatliche Durchgriff sollte hier ersetzt werden durch ein föderalismuschonendes Arrangement, das nicht mit Hilfe hierarchischer Steuerung, sondern auch durch Anreize, Verhandeln und Überzeugen dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Neuverschuldung näher kommt. Je unitarischer der Föderalismus ist, desto leichter fallen in diesem Zusammenhang top-down Verfahren und desto weniger wird die gliedstaatliche Präferenzbildung bzw. die Zustimmung zu bestimmten Haushaltsregeln berücksichtigt.

Anregungen für einen Mechanismus zur Begrenzung der Staatsverschuldung hat sich die deutsche Politik bei den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU und in der Schweiz geholt, diese aber nicht eins zu eins übernommen. Die langjährige positive Erfahrung föderaler angelsächsischer Länder wie Kanada oder USA, aber auch des Vereinigten Königreichs mit „balanced budget“-Regeln wurde in der deutschen Diskussion weitgehend ignoriert.¹ Hier sollen nur zwei in den USA bzw. in Großbritannien erfolgreiche „Schuldenbremsen“ kurz erwähnt werden, die PAYGO - Regel und das System der „cash limits“.² Beide Haushaltsregeln könnten zwar sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene angewandt werden, haben aber in Deutschland auf absehbare Zeit aus zwei Gründen keine Chance. Erstens fordern sie von den politisch Verantwortlichen die Fähigkeit und Bereitschaft zu weitgehend unpopulären tiefen finanziellen Ein-

1 Vgl. Sturm, Roland 2008: Mechanismen der Defizitbegrenzung im internationalen Vergleich, in: Baus, Ralf Thomas/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland, Baden-Baden, S. 237-243.

2 Hierzu und zu weiteren Haushaltsregeln vgl. Sturm, Roland 1989: Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA, Baden-Baden.

schnitten auf einer Reihe von Politikfeldern, und zweitens wäre ein geradezu revolutionärer „Kulturwandel“ in der deutschen Haushaltspolitik erforderlich, der das Denken in Ausgaben mit politisch verhandelbaren Grenzen durch ein Denken in einem klar begrenztem Einnahmenrahmen ohne eine Ausgaben ermöglichende „politische Hintertür“ ersetzt.

Am Ende der Regierungszeit Margaret Thatchers (1979-1990) gelang es in Großbritannien nicht nur den Haushalt auszugleichen, sondern sogar noch Überschüsse zu erwirtschaften und den Anteil der Staatsverschuldung am BIP deutlich zu reduzieren. Hierzu trug unter anderem die Orientierung der Ausgabenpolitik an der Einnahmensituation bei, die haushaltstechnisch 1982 vollzogen wurde. Das neue System der *cash limits* zog für den Haushalt eine Ausgabenobergrenze ein, die auch durch die Inflationsentwicklung unbeeinflusst blieb. Damit verlor der Ausgabenbedarf jegliche normative Kraft für die Haushaltsentscheidung. Das Definieren einer einnahmenorientierten Ausgabenobergrenze hatte für die politischen Akteure den Effekt, dass sie - wie dies Margaret Thatcher als Premierministerin auch tat - Verantwortung für die Prioritätensetzungen in der Ausgabenpolitik übernehmen mussten. Dies bedeutete, zahlreichen Ausgabenwünschen zu widerstehen, auf wahlkampfwirksame Ausgaben zu verzichten und Ausgabenkürzungen zu vertreten. Der Ausweg in die Staatsverschuldung stand nicht zur Verfügung. Für Politiker bedeutet das System der *cash limits*: *As spenders* sollen effizienzorientierte *manager* öffentlicher Ausgaben werden.

Die PAYGO - Regel wurde in den USA 1990 vom Kongress durch den *Budget Enforcement Act* (BEA), sowie 1997 durch den diesen weiter konkretisierenden *Balanced Budget Act* zur Grundlage der amerikanischen Defizitbegrenzungs politik. Im Rahmen der PAYGO - Regel werden jährliche Ausgabengrenzen für nichtobligatorische Ausgaben definiert und durchgesetzt. Die Regel verlangt eine Kompensation für neue Ausgaben durch höhere Steuern oder das Kürzen anderer Ausgaben. Werden die Ausgabengrenzen nicht eingehalten oder wird die PAYGO - Regel verletzt, zieht dies automatisch Ausgabenkürzungen für alle Ausgaben „nach der Rasenmähermethode“ nach sich. Die PAYGO - Regel bewährte sich in der Praxis als effiziente Methode des Haushaltsausgleichs. Ende der 1990er Jahre wies der amerikanische Bundeshaushalt Überschüsse auf. In dieser Situation und angesichts von Projektionen weiter wachsender Haushaltsüberschüsse war es politisch nicht mehr möglich, die Haushaltsdisziplin im Kongress aufrechtzuerhalten. Die jährlichen Ausgabenbegrenzungen wurden erweitert, und der BEA wurde durch sogenannte „Notausgaben“ (*emergency spending*), für die der BEA nicht galt, unterlaufen. 2002 wurde der BEA nicht mehr erneuert. Ohne die PAYGO - Regel entstanden erneut defizitfinanzierte Haushalte.

In der Schweiz gab es bereits vor der Einführung einer Bundesschuldenbremse auf kantonaler Ebene Haushaltsregeln mit deutlicher Bremswirkung für die Staatsverschuldung, wie Lars P. Feld ausführte: „Die erfolgreichen kantonalen Schuldenbremsen zwingen die Parlamente zu Anpassungen auf der Einnahmenseite. Da die Ausgaben häufig bereits durch ein Finanzreferendum restringiert sind und Steuersenkungen im Steuerwettbewerb eine große Versuchung für die Parlamentarier darstellen, ist diese institutionelle Ausgestaltung für die Schweizer Kantone gut geeignet.“³ Elf der 26 Kantone der Schweiz haben seit den 1990er Jahren Schuldenbremsen eingeführt, die anderen zahlen höhere Risikoaufschläge für ihre Verschuldung, was den Anreiz zur Neuverschuldung ebenfalls dämpft. Blankart/ Fasten sehen die entscheidende Voraussetzung für die Beachtung der selbst gesetzten Schuldenbremsen der Kantone in der Freiwilligkeit. Top down -Modelle - im Sinne zentralstaatlicher Vorgaben – haben ein Legitimations- und ein *compliance* -Problem.⁴

Auf der Bundesebene hat man in der Schweiz längere Zeit eine „Schuldenbremse“ diskutiert, 2001 beschlossen und 2003 schließlich in Kraft gesetzt. Die Schweizer Schuldenbremse strebt über den Konjunkturzyklus hinweg einen ausgeglichenen Haushalt an. Eine Notfallregel lässt finanzielle Spielräume für Ausnahmefälle zu, über die die Mehrheit der Mitglieder der beiden Kammern des Parlaments zusätzlich beschließen muss. Mit der Ausgabenregel wird die Höhe der zulässigen Ausgaben berechnet. Mit der Ausgleichsregel wird der Ausgleich zu hoher Ausgaben durch Kürzungen verpflichtend umgesetzt. Defizite, die sechs Prozent der im vorausgegangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreiten, sind innerhalb der nächsten drei Jahre auszugleichen. Mit der Tilgungsregel wird der Staat verpflichtet, außerordentliche Einnahmen zur Tilgung der bereits bestehenden Schulden einzusetzen. Seit 2010 gilt in der Schweiz zusätzlich eine „Ergänzungsregel“, die auch die Verschuldung außerhalb des ordentlichen Haushalts (also der „Schattenhaushalte“) eindämmen soll. 2010 führte die „Schuldenbremse“ erstmals zu Budgeteinschnitten in der Schweiz auf Bundesebene.⁵

Die deutsche Politik scheint zuversichtlich, dass sie mit dem wichtigsten Ergebnis der „Föderalismusreform II“ von 2009⁶, der „Schuldenbremse“, ein effizientes Instrument der Haushaltspolitik gefunden hat. Sie empfiehlt es föderalen wie nichtföderalen Staaten der Europäischen Union zur Nachahmung. Finanzmi-

3 Feld, Lars P. 2008: Zu Ratio und Empirie von Schuldenschranken im föderalen Kontext, in: Baus/Eppler/Wintermann (Hrsg.) (Fn. 1), S. 108.

4 Blankart, Charles B./Fasten, Erik R. 2008: Ein Optionsmodell für Schuldengrenzen im Föderalismus, in: Baus/Eppler/Wintermann (Hrsg.) (Fn. 1), S. 147-153.

5 Vgl. Feld 2008, S. 108 (Fn.3); Duller, Marco 2008: Föderalismusreform II: Lernen von der Schweiz, Marburg; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.03.2010, S. 10.

6 Ausführlicher Sturm, Roland 2010: Föderalismus, Baden-Baden.

nister Wolfgang Schäuble sagte am 9. Juni 2010 auf einer Veranstaltung des CDU-Wirtschaftsrats: „Ohne Schuldenbremse im Grundgesetz hätte kein Politiker in diesen Zeiten das Amt des Bundesfinanzministers antreten können.“⁷ In Österreich setzten sich die Vereinigung Österreichischer Industrieller und das Institut für Höhere Studien für eine nationale Schuldenbremse ein. Das von Josef Pröll (ÖVP) geführte Finanzministerium lehnte diesen Vorschlag mit der Begründung ab, die gesetzlich verpflichtenden Ausgabenobergrenzen für die Bundesministerien seien bereits eine „gesetzlich bindende Schuldenbremse“.⁸

Für die Umsetzung von „Schuldenbremsen“ gibt es offensichtlich im Kontext des Föderalismus nicht nur unterschiedliche Lösungen, sondern auch unterschiedliche politische Präferenzen. Im folgenden werden zunächst einige grundlegenden Voraussetzungen für ihr Funktionieren erörtert. Im nächsten Schritt wird im Detail auf die für Deutschland gefundene Regelung eingegangen. Dieser Darstellung folgt eine kritische Würdigung der (potentiellen) Leistungsfähigkeit der in Deutschland gefundenen Lösung.

2. Wie funktionieren Schuldenbremsen im Föderalismus?

Vorausgeschickt sei die Bemerkung, dass der Rückgriff auf den Mechanismus der Schuldenbremse zuallererst ein Indiz für Politikversagen ist. Niemand hindert die politisch Verantwortlichen daran, entweder durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen (oder beides) den Jahreshaushalt ausgeglichen zu gestalten. Fehlt hierzu der politische Wille oder die politische Kraft, soll die Schuldenbremse als quasi neutrale Instanz (wie beispielsweise auch das Bundesverfassungsgericht in anderen Fragen) der Politik Grenzen setzen. Diese (künstliche) Externalisierung politischer Verantwortung hat bestenfalls wahltaktische Vorteile, weil dadurch der Regierung die direkte Zuschreibung unpopulärer Politik erspart bleiben soll, der Preis dieses Manövers ist aber hoch. Er besteht im Transparenz- und Responsivitätsverlust des politischen Entscheidungsprozesses, weil dieser auf dem Bürger unbekannt und für ihn undurchsichtige Mechanismen setzt, deren übergeordneter bzw. unpolitischer Status ihm nicht einleuchtet.

Wenn eine Schuldenbremse eingerichtet wird, muss ihre Wirksamkeit und ihre Fähigkeit zur Defizitbegrenzung überzeugen. Also anders als der vorherige Artikel 115 GG, der Ausgaben zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als quasi Generalermächtigung zum Geld ausgeben erlaubte und Ausgabenobergrenzen an einen weitgehend unbestimmten Investitionsbegriff band, was zudem sanktionslos ignoriert werden konnte, braucht eine Schuldenbremse „Zähne“. Sie braucht auch die Möglichkeit, für haushaltspolitische Entscheidungen, nicht nur auf der Ausgaben-, sondern auch auf der Einnahmenseite Verant-

⁷ Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.06.2010, S. 13.

⁸ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.08.2010, S. 12.

wortung zu übernehmen, um wirksam Haushaltslücken füllen zu können. Deshalb kann die Schuldenbremse am besten in dualen föderalen Systemen mit haushaltspolitischer Eigenverantwortung der Gliedstaaten funktionieren und am schlechtesten in Systemen der Politikverflechtung mit mangelnder Einnahmen- und Ausgabenhoheit der Länder.

Es muss auch klar sein, dass der *no bail-out* -Grundsatz gilt, also unter normalen Umständen weder der Bund noch die Gemeinschaft der Gliedstaaten einem verantwortungslosen Land aus der Klemme helfen. Die „bündische Solidarität“ hat hier Grenzen. Für den Bund bedeutet eine Schuldenbremse auf allen politischen Ebenen zudem, dass seine politischen Initiativen nicht dazu führen dürfen, die Länder oder Kommunen in eine Kosten- oder Steuerfalle zu führen. Autonomie der Länder, Eigenverantwortung, eigene Gestaltungsmöglichkeiten von Einnahmen und Ausgaben, das klingt eher nach Wettbewerbsföderalismus als nach deutscher Politikverflechtung. Und nur diese Voraussetzungen würden es auch erlauben, zur politischen Disziplinierung der Haushaltspolitik der Länder noch die Disziplinierung durch die Märkte bzw. die Rating-Agenturen hinzuzufügen. Landesregierungen, die ihren Haushalt nicht ausgleichen, müssten dann im Idealfall nicht nur ihren Bürgern gegenüber höhere Steuern oder niedrigere Ausgaben verantworten, wenn sie Haushalte mit Finanzierungslücken beschließen, sondern auch auf den Märkten wegen schlechterer Kreditwürdigkeit für ihre angehäuften Schulden höhere Zinsen zahlen.

Wenn im Föderalismus eine Schuldenbremse für die Länder eingeführt wird, wäre dieses Vorhaben zuerst in den Landesparlamenten zu diskutieren. Freiwilligkeit und *bottom up* -Entscheidungsprozesse schaffen erst das nötige Problembewusstsein und die nötige Legitimation bei Politik und Bürgern für eine solche einschneidende Restriktion des Bedarfsprinzips bei der Budgetierung. Die Landesparlamente haben das Haushaltsrecht gemäß den Landesverfassungen. Sinnvoll wäre eine Verfassungsänderung in den Landesverfassungen, die einen ohne Defizit Ausnahme ausgeglichenen Haushalt zwingend vorschreibt. In Hessen und Bayern wären für eine solche Verfassungsänderung Volksabstimmungen erforderlich. Aber auch wenn dies die Verfassung nicht vorschreibt, wäre dem Landesvolk dieser weitreichende und folgenreiche Schritt für das Gemeinwesen entsprechend intensiv politisch zu vermitteln. In Deutschland fühlten sich die Landtage vor der Verabschiedung der Föderalismusreform II nicht angesprochen. Was in Kanada oder den USA für die Gliedstaaten selbstverständlich ist und weitgehend durch eigenständige *balanced budget* -Klauseln in ihren Verfassungen umgesetzt wurde, wird den deutschen Landesparlamenten erst jetzt langsam klar. Die Chance einer *bottom-up* -Lösung wurde weitgehend verspielt, ja noch nicht einmal ernsthaft erwogen. In Deutschland akzeptierte man, dass sich die Landesparlamente in der Verschuldungsfrage ihr historisch vornehmstes Recht, das

Budgetrecht, von den Landesregierungen nehmen ließen, die wiederum im Bundesrat einer Grundgesetzänderung zustimmten und keine Probleme mit einer bundesgesetzlichen Regelung des ausgeglichenen Haushalts der Länder ohne Einbindung der Landtage hatten.

Nun geht es um die Anpassung an den gesamtstaatlich vorgegebenen Rahmen des Grundgesetzes. Und es bleibt unklar, ob ein solcherart organisierter Eingriff in die Kompetenzen der Landesparlamente im Kontext eines ernstgenommenen Föderalismus überhaupt verfassungsrechtlich zulässig ist. 2010 änderte Schleswig-Holstein als erstes Land seine Verfassung. Andere Länder, wie Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben den Diskussionsprozess begonnen, aber noch keine Lösung gefunden.⁹ In Hessen hat Ministerpräsident Volker Bouffier nach seinem Amtsantritt im September 2010 die Absicht seiner Regierung bekundet, ein Verschuldungsverbot in die Landesverfassung aufzunehmen und wirbt um die Mehrheit im Landtag.¹⁰ Es drängt sich der Eindruck auf, dass die neue Situation nach der Föderalismusreform II von einer Reihe von Ländern in seiner rechtlichen und legitimatorischen Dimension noch nicht so ernst genommen wird, eventuell in der irreführenden Perspektive, dass für Schritte zum Haushaltsausgleich ja noch bis 2020 Zeit sei. Der Bund hat im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen für 2011 zumindest schon konkrete Einsparabsichten benannt mit dem Ziel, 2016 das strukturelle Defizit des Bundeshaushalts auf 10 Milliarden Euro zu senken. Das setzt allerdings auch voraus, dass ein Defizit der Sozialversicherungen nicht mehr mit Bundeszuschüssen ausgeglichen werden muss.¹¹

3. Wie funktioniert die Schuldenbremse in Deutschland?

Das Ende der Neuverschuldungspolitik soll für den Bund 2016 kommen, für die Länder 2020. Die Mechanik der „Schuldenbremse“, so wie sie ins Grundgesetz geschrieben wurde, ist aus mehreren Gründen bemerkenswert. Zum einen, wie erwähnt, wegen der verfassungsrechtlich zweifelhaften Idee, den Länderhaushalten und damit dem Landesgesetzgeber durch eine bundesgesetzliche Regelung Grenzen zu setzen. Zum zweiten überrascht die Wiederbelebung des Keynesianismus samt dem Anspruch, Konjunkturzyklen beherrschen zu können, eine Idee, die schon einmal aufgegeben wurde, als die Tatsache, dass nationale Volkswirtschaften angesichts der Globalisierung eine Fiktion sind, noch weit weniger Allgemeingut war und der Europäische Binnenmarkt sowie der Euro noch in

9 Vgl. Berlit, Uwe 2010: „Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme, in: Junkernheinrich, Martin u.a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, Berlin, S. 311-342.

10 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.09.2010, S.4.

11 OECD 2010: Deutschland, Paris.

weiter Ferne lagen. Der neue Glaube an die Volkswirtschaftslehre, die ihre Präzision und ihre Prognosekraft in der Finanzkrise nicht gerade überzeugend bewiesen hat, scheint auch durch viele Details der Regelung, wie im einzelnen noch darzulegen sein wird.

Tabelle 1: Die Mechanik der „Schuldenbremse“¹²

	Bund	Länder
Nullverschuldung	bei einer Verschuldung von 0,35% des BIP bereits erreicht	Nullverschuldung heißt Nullverschuldung
Nullverschuldung ab:	2016	2020
Ausnahmen	bei Nachtragshaushalten wegen Abweichungen im Vollzug des Haushalts weiterer Spielraum von 3% der veranschlagten Steuereinnahmen	keine
Konjunkturkomponente	erlaubt Verschuldung von 1,5% des BIP	Ja, als temporäre Abweichung von Nullverschuldung
Übergangsregeln	Keine	Konsolidierungshilfen für Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Jährlich 800 Mio. Euro. finanziert aus Umsatzsteueranteilen von Bund und Ländern
Sanktionen vor 2020	noch zu regeln	noch zu regeln. Für die Empfänger der Konsolidierungshilfen: Verwarnung, Zurückhalten von einem Drittel der jährlichen Zahlung bzw. Rückzahlung der erhaltenen zwei Drittel.
Sanktionen nach 2016 bzw. 2020	Sanierungsverfahren über fünf Jahre durch Vereinbarung mit dem Stabilitätsrat. Halbjährliche Berichtspflicht. Bei Fehlverhalten Aufforderung zur Besserung. Nach einem Jahr erneute Aufforderung. Neues Sanierungsprogramm etc.	Sanierungsverfahren über fünf Jahre durch Vereinbarung mit dem Stabilitätsrat. Halbjährliche Berichtspflicht. Bei Fehlverhalten Aufforderung zur Besserung. Nach einem Jahr erneute Aufforderung. Neues Sanierungsprogramm etc.

Quelle: Sturm, Roland 2009: Föderalismusreform II: „Schuldenbremse“, neoklassischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Jg. 58, Nr. 4, S. 487-499, hier S. 492.

12 Zu Details vgl. die Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 05.03.2009, Kommissionsdrucksache 174.

Wie hat man sich das Wirken der Schuldenbremse konkret vorzustellen? Hier ist zu unterscheiden zwischen der Übergangsperiode für den Bund bis 2016 und für die Länder bis 2020 und der Zeit danach. In der Übergangsphase gilt für die Länder, dass sie im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 frei entscheiden, welchen konkreten Pfad sie zum Abbau ihrer jährlichen Finanzierungsdefizite wählen. Allerdings müssen alle Länder im Haushaltsjahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Kreditfinanzierung vorlegen. Für die Länder Bremen (300 Mio. Euro jährlich), das Saarland (260 Mio.), Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (je 80 Mio.) sind sogenannte Konsolidierungshilfen vorgesehen, die sich für den Zeitraum 2011 bis 2019 jährlich auf insgesamt 800 Mio. Euro belaufen. Die Konsolidierungshilfen werden je zur Hälfte vom Bund und den Ländern (aus ihrem Umsatzsteueranteil) getragen. Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfe und damit der Solidarität der Geberländer und des Bundes ist, dass die Empfängerländer tatsächlich bis 2020 ihre jährliche Neuverschuldung auf Null bringen. Hinzu kommt, dass das Grundgesetz die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und von Sanierungshilfen im Wege der Bundesergänzungszuweisungen an Länder in einer extremen Haushaltsnotlage ausschließt. Dies ist ein Wink mit dem Zaunpfahl an die Adresse der Länder Bremen und Saarland, die damit implizit aufgefordert werden, ihre Klage vor dem Bundesverfassungsgericht auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage für erledigt zu erklären.

Überwacht wird das Wohlverhalten der Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, durch den Stabilitätsrat (zu dieser neuen Einrichtung später mehr). Seiner Überwachungstätigkeit liegt ein einfacher Rechenmechanismus zugrunde. Es werden jährliche Obergrenzen für den Defizitabbau festgelegt. 2011 bis 2020 sind zehn Haushaltsjahre. Die Obergrenze für 2011 errechnet sich, indem das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 um ein Zehntel verringert wird. Für die Folgejahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel verringert wird. Allerdings kann der Stabilitätsrat, ohne das letztendliche Ziel der Nullverschuldung 2020 aufzugeben, in begründeten Fällen eine Überschreitung der Obergrenzen erlauben. Die Auszahlung der Jahresbeträge der Konsolidierungshilfen erfolgt durch das Bundesfinanzministerium in Höhe von zwei Dritteln zum 1. Juli des laufenden Jahres. Der Stabilitätsrat entscheidet, ob die Voraussetzungen für die Auszahlung der Gesamtsumme gegeben sind. Die Auszahlung des restlichen Drittels erfolgt zum 1. Juli des Folgejahres. Werden die Voraussetzungen nicht erfüllt, sind auch die bereits ausbezahlten zwei Drittel zurückzuzahlen. Verfehlt ein Land sein Konsolidierungsziel in einem Jahr, verliert es den Anspruch auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr und wird vom Stabilitätsrat verwarnet. Falls dieses Land in einem späteren Jahr die Regeln wieder einhält, erhält es entsprechende Zahlungen.

Hilfszahlungen für vergangene Jahre, auf die kein Anspruch bestand, werden nicht nachgeholt. Für den Bund gilt in der Übergangsphase, dass er frei in deren Gestaltung ist, aber bis 2016 das Ziel einer konjunkturell bereinigten jährlichen Nettoneuverschuldung von höchstens 0,35% des BIP erreichen muss. Die Übergangsperiode läuft also nach drei Regelsystemen ab: Bund, Länder ohne Konsolidierungshilfen und Länder mit Konsolidierungshilfen.

Nach 2020 gilt ein Verschuldungsverbot der Länder. Der Bund darf sich jährlich um höchstens 0,35% des BIP verschulden. Überwacht wird die haushaltspolitische Solidität durch den 2010 neu geschaffenen bei der Bundesregierung angesiedelten Stabilitätsrat.¹³ Diesem gehören an: der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie. Den Vorsitz im Stabilitätsrat führen gemeinsam der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Länderfinanzministerkonferenz. Der Stabilitätsrat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen. Die Beschlüsse des Stabilitätsrats werden mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. Bei Entscheidungen, die ein bestimmtes Land betreffen, ist dieses nicht stimmberechtigt. Bei Entscheidungen, die den Bund betreffen, genügt die Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder.

Der Stabilitätsrat beschließt allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen von ihm festgelegten Kennziffern, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen. Stellt der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage fest, vereinbart er mit dem Bund oder Land ein Sanierungsprogramm. Das Sanierungsprogramm erstreckt sich grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf Jahren (kürzere Zeiträume sind möglich). Das Sanierungsprogramm enthält Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen. Geeignet heißt in diesem Zusammenhang, Sanierungsmaßnahmen, die alleine aus der betroffenen Gebietskörperschaft kommen. Diese berichtet dem Stabilitätsrat halbjährlich. Misslingt die Sanierung sucht der Stabilitätsrat im Einvernehmen mit der betroffenen Gebietskörperschaft nach neuen Wegen. Legt der Bund oder das Land ungeeignete oder unzureichende Vorschläge für Sanierungsmaßnahmen vor oder setzt die Gebietskörperschaft die vereinbarten Maßnahmen nur unzureichend um, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung. Spätestens ein Jahr nach dieser Aufforderung prüft der Stabilitätsrat, ob die nötigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung ergriffen wurden. Ist dies nicht der Fall ergeht eine neue Aufforderung. Erweist sich das Sanierungsprogramm als unzureichend, wird ein neues aufgelegt. Der Stabilitätsrat hat also bei Nichtbeachten der Budgetdisziplin lediglich das Mittel der Aufforderung, analog zum „Blauen Brief“,

13 Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG vom 25.06.2010. Die konstituierende Sitzung des Stabilitätsrats fand am 28.04.2010 statt.

den die EU-Kommission den Mitgliedstaaten zukommen lässt, die das 3%-Maastricht-Kriterium nicht einhalten. Anders als die EU-Kommission kann der Stabilitätsrat aber keine Geldstrafen verhängen.

Warum, so könnte man fragen, werden die Länder auf eine Nullverschuldung verpflichtet (was übrigens noch nichts zum Schuldenabbau beiträgt), dem Bund aber wird ein jährlicher Verschuldungsspielraum von 0,35% eingeräumt? Die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen begründete dies wie folgt: „Diese Obergrenze begrenzt die strukturelle Verschuldung des Bundes auf ein langfristig erträgliches Maß und gibt dem Bundesgesetzgeber im Unterschied zur bisherigen an den Umfang der veranschlagten Investitionen gebundenen Kreditobergrenze zugleich mehr inhaltliche Flexibilität bei der Ausgestaltung einer an der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung orientierten Politik.“¹⁴

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen der strukturellen und der konjunkturellen Verschuldung, allerdings in einer Sprache, die dem Gedanken der Lesbarkeit einer Verfassung für alle Bürgerinnen und Bürger deutlich widerspricht. Im neuen Art. 115,2 GG findet sich der Satz: „Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.“ In verständlicherer Sprache heißt das, der Bund soll ein pro-zyklisches, also den konjunkturellen Auf- oder Abschwung verstärkendes Ausgabenverhalten vermeiden. Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass in konjunkturell problematischen Zeiten die jährliche Neuverschuldung des Bundes 1,5% betragen darf. Der notorischen Unfähigkeit der Politik, solche Mehrausgaben in konjunkturell besseren Zeiten zurückzuführen, wird durch Verbuchung der Abweichungen auf einem Kontrollkonto Rechnung entgegengewirkt, das Rückzahlungspflichten begründet.

Ausnahmen von der Nullverschuldungsregel sind nur vorgesehen im Falle von Naturkatastrophen (hier lehnt sich die Regel an die Handhabung der Maastricht-Kriterien an) oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Beispiele: Finanzkrise, deutsche Einheit). Beschließt der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder, dass es sich um eine Notsituation handelt, die ein Aussetzen der Nullverschuldungsregel erlaubt, muss er diesen Beschluss mit einem Tilgungsplan verbinden. Dieser Plan soll die Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums darlegen.

14 Kommissionsdrucksache 174, S. 10.

4. Die deutsche Schuldenbremse: Effizient und föderalismusschonend?

Ein endgültiges Urteil über die Effizienz der deutschen Schuldenbremse ist sicher verfrüht. Es lassen sich aber einige Erwartungen formulieren, die nicht zuletzt auf Erfahrungen mit den Prioritätensetzungen in der deutschen Politik und dem Wissen um die Logik institutionellen Handelns beruhen. Selbst wenn in dieser Perspektive die Schuldenbremse im Detail sich als ineffizient oder widersprüchlich erweist, ist dennoch nicht auszuschließen, dass alleine ihre Existenz politische Diskurse und Entscheidungen weitgehend beeinflusst.

Im Hinblick auf Effizienzüberlegungen tauchen selbst bei wohlwollenden Beobachtern wie der OECD Bedenken auf. Da ist zunächst die Frage, ob der Stabilitätsrat richtig konstruiert ist. Wir erinnern uns: der Grundgedanke der deutschen Schuldenbremse ist die Externalisierung der Entscheidung über die Defizitgrenze und deren Überwachung durch Einbeziehen einer neutralen Instanz, den Stabilitätsrat. Als „neutral“ lässt sich der Stabilitätsrat sicher nicht bezeichnen: „In seiner derzeitigen Zusammensetzung gehören dem Rat jedoch die Finanzminister von Bund und Ländern an, so dass die Bundesregierung und die Länderregierungen sich im Wesentlichen selbst kontrollieren. Das könnte dazu führen, dass der Rat zu lax auf Haushaltsüberschreitungen oder Haushaltskosmetik reagiert. Um den Erfolg des Frühwarnsystems zu gewährleisten, sollte der Rat gestärkt werden, möglicherweise durch die Verwendung von Beiträgen unabhängiger Sachverständiger.“¹⁵

Im Stabilitätsrat bieten sich zwei Diskurse zu Defizitgrenzen an, der ökonomische und der politische. Soll Beliebigkeit, Kompromiss und kleinster gemeinsamer Nenner, einschließlich des Verbiegens der Haushaltsregeln vermieden werden, wäre der ökonomischen Argumentation Priorität zu geben, die auch beim Ruf der OECD nach unabhängigen Sachverständigen durchscheint. Ob es „unabhängige Sachverständige“ gibt bzw. geben kann, sei dahin gestellt. Größere Bedenken sollte man haben, dass diese Argumentation dazu führt, einseitig Volkswirten das letzte Wort bei Haushaltsentscheidungen zu geben. Ob diese tatsächlich über wissenschaftlich stichhaltige Erkenntnisse verfügen, darf angesichts ihrer langen Liste von Irrtümern bei der Politikberatung mit Fug und Recht bezweifelt werden. Den generellen Vorbehalt gegenüber der prognostischen Kraft der Wirtschaftswissenschaft hat Gideon Rachman kürzlich wieder einmal in der *Financial Times* formuliert: „The vanity of economists needs to be challenged. Above all, their claim to scientific rigour – buttressed by models and equations – must be treated much more sceptically.“¹⁶

15 OECD 2010, S. 73 (Fn. 11).

16 Rachman, Gideon 2010: Sweep economists off their throne, in: *Financial Times* vom 07.09.2010, S. 9.

Im Kontext der Schuldenbremse heißt dies konkret: Diese baut nicht zuletzt auf einer keynesianischen Logik auf. Es sei Aufgabe des Staates, in Zeiten konjunktureller Abschwünge durch Ausgabenpolitik gegenzusteuern und in Zeiten wirtschaftlichen Booms Kaufkraft abzuschöpfen, um Inflation zu vermeiden und die Schulden aus der Krisenbekämpfung zurückzuzahlen. An letzterem, dem Schuldenabbau in wirtschaftlich guten Zeiten, ist die Politik in der Vergangenheit (zuletzt die zweite Große Koalition) regelmäßig gescheitert. Die keynesianische Logik verlangt dem Stabilitätsrat ab, den genauen Ort der Wirtschaftsentwicklung im Konjunkturverlauf zu bestimmen, auch wenn nationale Konjunkturentwicklungen im Zeitalter globalisierter Volkswirtschaften nur noch Fiktionen sind. Abweichungen von der Nullverschuldungsregel aus konjunkturellen Gründen, sind nicht einfach später auszugleichen, sondern „konjunkturgerecht zurückzuführen.“ Der Mythos des konjunkturrell „atmenden“ Haushalts setzt ganz auf wirtschaftsteuernde Fähigkeiten des Staates. Dieser unterscheidet zwischen konjunkturellen und strukturellen Defiziten. Hier wurde bei der Umsetzung der Schuldenbremse im Bundeshaushalt hinsichtlich der Größe des strukturellen Defizits gleich zu Beginn politisch „nachgebessert“. Der Finanzminister hat „die Ausgangslage kurzfristig verändert, man orientiert sich jetzt nicht mehr an dem Datenkranz, der bei Aufstellung des Haushalts 2010 vorlag, sondern an der aktuellen Entwicklung. Sonst hätte es den merkwürdigen Umstand gegeben, dass im kommenden Jahr die zulässige Verschuldung höher gewesen wäre als die nun für dieses Jahr zu erwartende Verschuldung.“¹⁷

Die Konjunkturkomponente des Defizits soll sich ergeben als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität. Unter Produktionslücke wird die Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten verstanden. De facto handelt es sich hier um eine Schätzung, da der Bezugsrahmen das laufende Haushaltsjahr ist. Dem Gesetzgeber waren die damit verbundenen Unsicherheiten wohl bewusst, denn er fordert, die entsprechenden volkswirtschaftlichen Verfahren in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren regelmäßig zu überprüfen und fortzuentwickeln. Unter Budgetsensitivität wird ein Zahlenwert verstanden, der angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern. Hier zeigt sich wieder die problematische Annahme, man könne im Zeitalter der Globalisierung solche Zahlenwerte für politische Entscheidungen zeitgerecht und exakt ermitteln oder gar im nationalen bzw. für konjunkturbedingte Verschuldungsmöglichkeiten auch im Länder-Rahmen finden.¹⁸ Die OECD stellt hierzu fest: „Im Rahmen der neuen Haushaltsregel ist die Ermittlung der Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus von zentraler Bedeu-

17 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.06.2010, S. 13.

18 Vgl. Berlitz 2010 (Fn 9), S. 334.

tung. Es ist allerdings schwierig, ein verlässliches Maß für den Konjunkturzyklus zu ermitteln, da sich das Produktionspotenzial nicht beobachten lässt und jede Messung der Lücke zwischen effektiver und potenzieller Produktion somit in hohem Maße ungewiss ist und häufig Gegenstand erheblicher Revisionen im Zeitverlauf wird.“¹⁹

Neben den Problemen der „Neutralität“ und des „keynesianischen Steuerungs-glaubens“ ist als drittes Effizienzproblem das der wirksamen Sanktionen bei Verstößen gegen die neuen Haushaltsregeln zu nennen. Nach den Erfahrungen mit der Euro-Krise gehört Deutschland zu denjenigen Ländern, die eine Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes fordern. Innerstaatlich wurden entsprechende Lehren vermieden. Mehr als eine Bitte zur Besserung kann der Stabilitätsrat an einen Defizitsünder nicht herantragen. Wie wirksam eine solche „Aufforderung“ sein kann, bleibt abzuwarten. Parteipolitik und Wahlkämpfe als entgegenwirkende Motive wird auch der Stabilitätsrat nicht in den Hintergrund drängen können. Geldstrafen hätten wohl angesichts der Hürden für eine Entscheidung im Stabilitätsrat ohnehin keine Chance akzeptiert zu werden, zumal deren Sinn zur „Bestrafung“ hochverschuldeter Länder nicht recht einleuchtet. Ein viertes möglicherweise auftretendes Effizienzproblem sind die Ausnahmeregelungen. Es bleibt zu hoffen, dass die Definition „außergewöhnlicher Notsituationen“ strikt gehandhabt wird und sich nicht in eine generelle Öffnungsklausel „weiterentwickelt“. Neben einer solchen Öffnungsklausel droht auch eine Flucht in alternative Finanzierungsformen wie Public Private Partnerships oder das Ausweisen von Zahlungen an Unternehmen oder andere Institutionen als Darlehen oder Kapitalzuführungen, die formal außerhalb der regulären Haushalte stattfinden und deshalb bei der Berechnung von Defiziten keine Rolle spielen.

Fragen der föderalen Ordnung stellen sich im Kontext der neuen Haushaltsregeln auf mindestens zwei Ebenen. Zum einen bei der Durchführung, zum anderen prinzipiell. Die deutsche Politikverflechtung ist wenig geeignet, eine Schuldenbremse wirksam durchzuführen. Die fehlende Haushaltsautonomie der Gliedstaaten in Verbindung mit der Gemeinschaftsfinanzierung wesentlicher Staatsaufgaben erlaubt weder einen Rechtfertigungszwang für die Politik gegenüber Wählerinnen und Wählern aufzubauen, beispielsweise durch die Möglichkeit von Steuererhöhungen wegen mangelnder Haushaltsdisziplin, noch den Ländern als Sanktionsmöglichkeit bei Fehlverhalten beispielsweise Mittel im Rahmen der Mischfinanzierungen zu entziehen. Neben den Wählern fallen auch die Finanzmärkte als externe Kontrollinstanzen aus, da sich diese einem einheitlichen *Rating* aller Länder und des Bundes gegenüber sehen. Solange die Länder sicher sein können, letztendlich mit dem *bail out* des Bundes bzw. der Gemein-

19 OECD 2010 (Fn 11), S. 69f.

schaft der Länder rechnen zu können, wird sich das Länderrating nicht entsprechend der Länderperformanz ausdifferenzieren.

Die Politikverflechtung im deutschen Föderalismus spiegelt sich bei der Zusammensetzung des Stabilitätsrats wider. Angesichts der hohen Hürde für Beschlüsse des Stabilitätsrat ist gerade keine strenge Linie bei der Defizitkontrolle zu erwarten, eher der kleinste und damit politisch weniger schwierig durchzusetzende gemeinsame Nenner und im schlimmsten Falle „Zeitinkonsistenz“, also eine erratisch sich verändernde Politik, die sich von ihren Ausgangsvoraussetzungen wegbewegt.²⁰ Das Argument, die Haushaltsregeln verschafften „Verfahrenstransparenz“, die zu einem erheblichen öffentlichen Druck auf eine Gebietskörperschaft bei Fehlverhalten führt, ist oberflächlich und nimmt weder die politische Präferenzbildung noch den Kontext der neuen Haushaltsregeln, nämlich die fortdauernde Politikverflechtung und das Desinteresse der Öffentlichkeit an den Mechanismen der Schuldenbremse wahr.

Festzuhalten ist auch: Die neue Verschuldungsregel nimmt den Landesparlamenten, die schon bisher auf der *Einnahmenseite* weitgehend einflusslos waren, weil der Bund die wesentlichen Steuergesetze verabschiedet (unter Mitwirkung des Bundesrates), nun auch weitestgehend ihre Autonomie auf der *Ausgabenseite*. Wo noch Spielräume sein mögen, wirkt der „goldene Zügel“ des Bundes zentralisierend. Da nun nur noch der Bund sich jährlich neu verschulden darf, bleibt zu hoffen, dass sich die Länder nicht dadurch Finanzspielräume beschaffen, dass sie ihre Kommunen knapper halten. Was aber, die Frage muss erlaubt sein, ist ein Landesparlament ohne die Möglichkeit, im Wesentlichen die eigenen Einnahmen und Ausgaben zu bestimmen, eigentlich noch Wert? Zumal es zunächst nicht einmal gefragt wurde, ob es einer Schuldenbremse zustimmt oder diese in die Landesverfassung aufnehmen möchte. Ist die Schuldenbremse die letzte Stufe der Selbstaufgabe der Länder? Oder soll man mit Waldhoff und Dieterich²¹ optimistischer sein, wenn sie meinen: „Die Länder werden durch das neue Regime „an die Kette gelegt“, doch erweist sich diese als ausreichend lang, um eine Strangulation zu vermeiden.“

20 Vgl. Gröteke, Friedrich/Mause, Karsten 2009: Die deutsche „Schuldenbremse“: Ein wirksames Instrument zur Vermeidung eines Bailout?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 58, Nr. 3, S. 309-335.

21 Waldhoff, Christian/Dieterich, Peter 2009: Die Föderalismusreform II - Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Plazebo?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jg. 24, Nr. 2, 2009, S. 97-123, hier: S 116.

Literatur

- Berlit, Uwe 2010: .Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme, in: Junkernheinrich, Martin u.a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, Berlin, S. 311-342.
- Blankart, Charles B./Fasten, Erik R. 2008: Ein Optionsmodell für Schuldengrenzen im Föderalismus, in: Baus, Ralf Thomas/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland, Baden-Baden, S. 147-153.
- Duller, Marco 2008: Föderalismusreform II: Lernen von der Schweiz, Marburg.
- Feld, Lars P. 2008: Zu Ratio und Empirie von Schuldenschranken im föderalen Kontext, in: Baus, Ralf Thomas/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland, Baden-Baden, S. 98-116.
- Gröteke, Friedrich/Mause, Karsten 2009: Die deutsche „Schuldenbremse“: Ein wirksames Instrument zur Vermeidung eines Bailout?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 58, Nr. 3, S. 309-335.
- OECD 2010: Deutschland, Paris.
- Sturm, Roland 1989: Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA, Baden-Baden.
- Sturm, Roland 2008: Mechanismen der Defizitbegrenzung im internationalen Vergleich, in: Baus, Ralf Thomas/Eppler, Annegret/Wintermann, Ole (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland, Baden-Baden, S. 237-243.
- Sturm, Roland 2009: Föderalismusreform II: „Schuldenbremse“, neokeynesianischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Jg. 58, Nr. 4, S. 487-499.
- Sturm, Roland 2010: Föderalismus, Baden-Baden.
- Waldhoff, Christian/Dieterich, Peter 2009: Die Föderalismusreform II - Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Plazebo?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jg. 24, Nr. 2, 2009, S. 97-123.

Fiskalische Autonomie und fiskalische Verantwortung in Österreich

Erich Thöni/Caroline Bonn

Ziel dieses Beitrages ist es, den Zusammenhang zwischen fiskalischer Autonomie und fiskalischer Verantwortung im Kontext des österreichischen Finanzausgleichs aufzuzeigen. Anknüpfend an eine kurze Diskussion der Begrifflichkeiten werden zunächst Charakteristika des österreichischen Finanzausgleichssystems¹ beschrieben. Schon bei überblicksmäßiger Betrachtung zeigt sich, dass das System des österreichischen Finanzausgleichs erhebliche Mängel hinsichtlich der Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung aufweist, wodurch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz im weiteren Sinne häufig durchbrochen wird. Die Gründe für diese aus volkswirtschaftlicher Sicht wenig wünschenswerten Verflechtungen werden im Zuge der Charakterisierung des österreichischen Systems² kurz ausgeführt.

Einleitend soll jedoch festgehalten werden, dass die aus den vielfachen Verflechtungen im Bereich der Kompetenzen bedingte Intransparenz der Finanzierungsströme innerhalb des österreichischen Finanzausgleichssystems³ zu Fiskalillusionen⁴ und damit mangels Kostenbewusstsein zu übermäßiger Bereitstellung von öffentlichen Leistungen führen kann.

Verantwortungsbewusster Umgang mit Steuergeldern und nicht nur effektive sondern auch effiziente Leistungsbereitstellung von staatlicher Seite sind aber speziell in der heutigen Situation unerlässlich, um genügend finanziellen Spiel-

1 Bauer, Helfried/Thöni, Erich 2008: Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich - eine Einleitung. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch - mit Kommentar zum FAG 2008. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag (Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 8), S. 19–39.

2 Für einen Überblick über die Entwicklung siehe beispielsweise: Bröthaler, Johann 2008: Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948-2008 und finanzielle Auswirkungen 1976-2011. In: Bauer, Helfried (Hrsg.) 2008 (Fn. 1), S. 213–244.

3 siehe dazu: Thöni, Erich 1974: Finanzielle Autonomie und Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften - Einige Bemerkungen zum österreichischen Finanzausgleichssystem. In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 15, Heft 1, Wien, S. 31-47. Für eine aktuelle Betrachtung: Thöni, Erich 2010: Intergovernmental fiscal relations: Die Verteilung der finanziellen Mittel in Österreich. In: Bußjäger, Peter (Hrsg.): Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 1. Aufl. Wien: Universitäts-Verlagsbuchhandlung (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus 111), S. 113–117.

4 Von einer Fiskalillusion (fiscal illusion) spricht man, wenn der Zusammenhang zwischen Leistungen und den durch sie verursachten Kosten für den Staatsbürger verloren geht. (vgl. Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk/Broer, Michael 2009: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 10. Aufl. München: Vahlen, S. 44.)

raum zur gezielten Förderung eines konjunkturellen Aufschwungs in Post-Krisensituationen zu schaffen und neuerlichen Abschwüngen aktiv entgegen wirken zu können.

Neben der finanzwissenschaftlich motivierten Fragestellung der Aufteilung von Aufgabenverantwortung, der geeigneten Zuweisung von Abgabenquellen beziehungsweise der Verbesserungsmöglichkeiten des Transfersystems im Finanzausgleich, soll dieser Beitrag aber vor allem dazu dienen, eine erweiterte Sichtweise auf die Themen Fiskalföderalismus und Finanzausgleich einzufordern, ohne aber sämtliche relevanten Wissensgebiete anzusprechen.

Es soll dabei betont werden, dass neben volkswirtschaftlich - theoretischen Fragestellungen auch demokratie- und parteipolitische Einflüsse ebenso wie die herrschende Medienkultur für das österreichische System des Finanzausgleichs prägend sind.

Aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge im österreichischen Finanzausgleichssystem und seiner Reformbedürftigkeit auf mehreren Ebenen⁵ liegt der Fokus dieses Beitrags bewusst auf einer ganzheitlichen Betrachtung. Die im Rahmen des Beitrags formulierten Reformvorschläge sollen als Denkanstoß für konkrete Reformschritte dienen und vor allem der Interdisziplinarität der Thematik und deren Vielschichtigkeit Rechnung tragen.

Zu den Begriffen fiskalische Autonomie und fiskalische Verantwortung

Bröthaler definiert fiskalische Autonomie einer gebietskörperschaftlichen Ebene oder Einheit im weiteren Sinn als „das Recht, über Einnahmen sowie Höhe und Struktur der Ausgaben eigenverantwortlich zu entscheiden.“⁶ Diese Beschreibung lässt erkennen, dass es sich bei fiskalischer Autonomie um ein mehrdimensionales Konzept handelt, welches einerseits verschiedene Typen⁷, wie etwa Regelungs-, Ertrags- und Verfügungsautonomie, andererseits aber auch verschiede-

5 Diese Reformbedürftigkeit wird seit Matzner (1977) immer wieder in der Literatur betont. Siehe dazu: Matzner, Egon 1977: Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, 1. Aufl., Wien: Orac; Smekal, Christian/Thöni, Erich 2000: Österreichs Föderalismus zu teuer?. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 8); Pitlik, Hans 2007: Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs. In: WIFO-Monatsberichte 12, S. 951-964.

6 Bröthaler, Johann 2007: Einnahmenautonomie der regionalen und kommunalen Ebene in Österreich – langfristige Entwicklungstrends. In: Bauer, Helfried/Schratzenstaller, Margit (Hrsg.): Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 32–61.

7 siehe hierzu: Schneider, Hans-Peter 2006: Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung u.a. (Schriftenreihe „Forum Föderalismus“).

ne Grade innerhalb dieser Ausprägungen der fiskalischen Autonomie aufweisen kann.

So können beispielsweise innerhalb des Bereichs der Einnahmenautonomie im Sinne einer Regelungs-, Ertrags- und Verfügungsautonomie eine Reihe von Abstufungen⁸ getroffen werden, die als Basis zur Entwicklung von Indikatoren bezüglich des Einnahmenautonomiegrades dienen.⁹ Auf die Frage, inwieweit fiskalische Autonomie auf der Ebene der subnationalen Gebietskörperschaften in Österreich verwirklicht ist, wird im Zuge der Kurzcharakterisierung des österreichischen Systems weiter eingegangen.

Vorerst soll sich die Betrachtung darauf beschränken, den Zusammenhang zwischen fiskalischer Autonomie und fiskalischer Verantwortung zu betonen. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle auch auf eine umfangreiche Diskussion des Begriffs der fiskalischen Verantwortung verzichtet werden, da alleine der Facettenreichtum des Begriffs Verantwortung, der beispielsweise im Kontext der Übernahme von Verantwortung, dem „Sich-verantwortlich – Fühlen“ bis hin zu „zur Verantwortung gezogen werden“ verstanden werden kann, den Rahmen dieses Beitrags bei Weitem übersteigen würde.

Wir verstehen unter fiskalischer Verantwortung ein leitendes Prinzip für das Handeln aller gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die an den Bedürfnissen der Bürger ausgerichteten staatlichen Aufgaben sollen unter Beachtung der Prinzipien der Good Governance¹⁰ erfüllt werden. Gekoppelt an die verschiedenen Abstufungen der fiskalischen Autonomie werden auch im Bezug auf die Verantwortung der einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen verschiedene Kategorien zu unterscheiden sein.

Der bereits oben angesprochene Zusammenhang zwischen fiskalischer Autonomie und fiskalischer Verantwortung ergibt sich daraus, dass erstere als *conditio sine qua non* für letztere angesehen werden kann. Nur eine gebietskörperschaftliche Ebene, die über ausreichend Autonomie verfügt, sei es im Bezug auf die Einnahmen oder die Ausgaben, kann auch Verantwortung für die öffentliche Leistungserfüllung im staatlichen Gefüge tragen. Aus dieser Perspektive ergibt sich ein enger Zusammenhang zwischen dem bereits erwähnten Prinzip der fiska-

8 Dazu beispielsweise Blöchliger/Rabesona: “The term ‘tax autonomy’ captures various aspects of the freedom sub-central governments (SCGs) have over their own taxes. It encompasses features such as sub-central government’s right to introduce or to abolish a tax, to set tax rates, to define the tax base, or to grant tax allowances or reliefs to individuals and firms.” In: Blöchliger, Hansjörg/Rabesona, Josette 2009: *The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update*. OECD Working Papers, S. 3.

9 siehe hierzu ebenfalls: Blöchliger, Hansjörg/Rabesona, Josette 2009 (Fn. 08), S. 3-4; zu den Schwierigkeiten der empirischen Analyse: Bröthaler, Johann 2007 (Fn. 06), S. 32 f.

10 siehe dazu beispielsweise: Commission of the European Communities 2001: *European Governance – A White Paper*, online unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (20.12.2010).

lischen Äquivalenz im weiteren Sinn und den Konzepten der fiskalischen Autonomie beziehungsweise der fiskalischen Verantwortung.¹¹ Im wünschenswertesten Fall wird eine mit ausreichend Autonomie ausgestattete gebietskörperschaftliche Ebene fiskalische Verantwortung im Sinne eines „sich verantwortlich Fühlens“ verstehen und für die bestmögliche Bereitstellung der Leistung im Sinne einer effektiven, effizienten und bürgernahen Erfüllung Sorge tragen.

Eine kurze Charakterisierung des Österreichischen Finanzausgleichs

Der folgende Abschnitt soll dazu dienen, einige Eckpunkte des Systems des österreichischen Finanzausgleichs exemplarisch heraus zu fassen, anhand derer die Reformbedürftigkeit des Systems aufgezeigt wird.¹²

Zunächst lässt sich festhalten, dass Österreich trotz seiner verfassungsmäßig verankerten Bundesstaatlichkeit¹³ einige Charakteristika¹⁴ aufweist, welche die Beschreibung Österreichs als „unitarischer Bundesstaat“ durchaus rechtfertigen.

Den Beschränkungen auf juristischer Ebene sowie im Bezug auf das Mitspracherecht der subnationalen Ebenen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses¹⁵ folgend, ist auch das System des österreichischen Finanzausgleichs durch eine starke Verbundkomponente¹⁶ und, zumindest auf den ersten Blick, durch die Dominanz des Bundes gekennzeichnet, welche wesentlich durch dessen Kompetenz-Kompetenz¹⁷ auf dem Gebiet der Finanzen begründet wird.

Dem hohen Anteil an sogenannten gemeinschaftlichen Bundesabgaben, welche nach Quoten auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt werden, steht eine

11 siehe hierzu: Thöni, Erich/Bauer, Helfried 2005: Erweiterte Abgabehoheit der Länder - Mehr Partnerschaft im Staat. Endbericht. Wien.

12 Für eine umfassende Darstellung siehe beispielsweise: Bauer, Helfried/Thöni, Erich 2008 (Fn. 01), S. 19-39.; Matzinger, Anton/Pröll, Gerlinde 2010: Finanzausgleich. In: Steger, Gerhard (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich. Wien: Verlag Österreich, S. 63–109.

13 „Österreich ist ein Bundesstaat.“ (Art. 2 (1) Bundes-Verfassungsgesetz).

14 siehe dazu: Fiedler, Franz 2007: Föderalismus als Gestaltungsprinzip. In: Reiter, Erich (Hrsg.): Föderalismus als Gestaltungsprinzip. Wien (Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe 21), S. 9 f.

15 siehe dazu: Öhlinger, Theo 2009: Verfassungsrecht. 8. Aufl., Wien: facultas.wuv, S. 122 f.; Bußjäger, Peter/Larch, Daniela 2005: Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 21).

16 Das österreichische Finanzausgleichssystem wird oft als ein Mischsystem mit starker Verbundkomponente beschrieben (vgl. Bauer, Helfried/Thöni, Erich 2008 (Fn. 01), S. 21).

17 Unter Kompetenz – Kompetenz versteht man im Allgemeinen die Kompetenz zur Verteilung der Kompetenzen (vgl. Öhlinger, Theo 2009 (Fn. 15), S. 119 bzw. S. 129).

nur sehr gering ausgeprägte Steuerautonomie der subnationalen Ebenen¹⁸ gegenüber.¹⁹

Abbildung 1: Gesamtabgabenertrag und Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaftsebenen aus dem Finanzausgleich

Gebietskörperschaft	2005		2006		2007		2008	
	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Gesamtabgabenart nach Gebietskörperschaft								
Bund	47.799,3	73,6	50.439,5	73,7	53.701,3	73,4	55.653,7	71,7
Länder ohne Wien	5.963,4	9,2	6.287,5	9,2	6.850,3	9,4	8.319,4	10,7
Wien (Land und Gem.)	4.026,8	6,2	4.241,9	6,2	4.562,6	6,2	5.033,0	6,5
Gemeinden ohne Wien	7.127,8	11,0	7.503,8	11,0	8.019,2	11,0	8.611,5	11,1
Gesamtabgabenertrag	64.917,3	100,0	68.472,7	100,0	73.133,4	100,0	77.617,6	100,0
Gesamteinnahmen aus dem FAG								
Bund	38.950,6	60,0	41.341,8	60,4	44.216,3	60,5	46.831,9	60,3
Länder ohne Wien	13.901,8	21,4	14.480,4	21,1	15.398,3	21,1	16.610,8	21,4
Wien (Land und Gem.)	5.542,5	8,5	5.821,2	8,5	6.217,5	8,5	6.684,9	8,6
Gemeinden ohne Wien	6.107,3	9,4	6.418,8	9,4	6.879,4	9,4	7.230,3	9,3
Gemeindeverbände	353,2	0,5	378,4	0,6	410,6	0,6	337,4	0,4
Überweisungsdifferenzen	61,9	0,1	32,1	0,0	11,4	0,0	-77,7	-0,1
Insgesamt	64.917,3	100,0	68.472,7	100,0	73.133,40	100,0	77.617,6	100,0

Quelle: Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch 2010, S. 459, online unter: http://www.statistik.at/web_de/services/stat_jahrbuch [01.09.2010]

In Kombination mit einem gleichbleibenden, im Hinblick auf zukünftige demographische Entwicklungen wahrscheinlich sogar ansteigenden Dezentralisierungsgrad hinsichtlich der Ausgaben führt dies zu einer wachsenden fiskalischen Lücke, was die Gefahr der Unterfinanzierung beziehungsweise einer steigenden

18 Handler, Heinz/Schratzenstaller, Margit 2005: Indikatoren für die Ausgestaltung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen. In: KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung/Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 391.

19 Für eine detaillierte Aufstellung der Abgabensarten auf Landes- und Gemeindeebene: Sutter, Franz Philipp 2010: Mehr Abgabensautonomie für Länder und Gemeinden? In: Georg Lienbacher/Gerhart Wielinger (Hrsg.): Öffentliches Recht. Jahrbuch 2010. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 148 f.

fiskalischen Abhängigkeit der subnationalen Ebenen vom Bund in sich birgt.²⁰ Zudem führt die hier beschriebene Verletzung des Konnexitätsgrundsatzes²¹ dazu, dass eine Vielzahl von Finanzierungsströmen notwendig wird, um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Das resultierende „Transferchaos“ im sekundären und tertiären Finanzausgleich²² ist einer der am häufigst kritisierten Aspekte des österreichischen Finanzausgleichssystems.

Die Problematik der vielfachen finanziellen Verflechtungen im sekundären und tertiären Finanzausgleich basiert zu einem großen Teil darauf, dass die Verteilung der Kompetenzen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen einer grundlegenden Neuordnung bedürfte. Durch die Interpretation der Bundeskompetenzen nach der Versteinerungstheorie in Verbindung mit einer Generalklausel betreffend der Länderkompetenzen²³ besitzt das System der Kompetenzaufteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen leider nicht die nötige Anpassungsfähigkeit an die sich wandelnden staatlichen Aufgaben. Vielmehr haben die herrschende Interpretationsmethode und die durchgängige Reformresistenz²⁴ in der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen zu unnötiger Verkomplizierung und Intransparenz beigetragen.

Ein weiteres Charakteristikum des österreichischen Finanzausgleichs stellt die starke Betonung des Prinzips der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ dar, welche im Sinne einer „Gleichwertigkeit“, nicht jedoch „Gleichartigkeit“ verstanden werden soll.

20 Handler, Heinz/Schratzenstaller, Margit 2005 (Fn. 18), S. 390 f.; zur Problematik der Kostentragung in der öffentlichen Aufgabenerfüllung: Öhlinger, Theo 2009 (Fn. 15), S. 132.

21 Unter dem Konnexitätsgrundsatz versteht man das Prinzip, wonach die Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst zu tragen haben (siehe beispielsweise: Thöni, Erich/Bauer, Helfried 2005 (Fn. 11), S. 9).

22 Unter dem sekundären Finanzausgleich versteht man die im Finanzausgleichsgesetz beschlossene ergänzende Mittelverteilung (Zuweisungen, Zuschüsse, Kostenersätze, Umlagen gemäß FAG). Der tertiäre Finanzausgleich umfasst alle sonstigen bundes- oder landesgesetzlich geregelten intragovernmentalen Transfers (vgl. Bröthaler, Johann 2008 (Fn. 01), 215 f.).

23 siehe hierzu: Öhlinger, Theo 2009 (Fn. 15), S. 119 ff.

24 Beispiele für gescheiterte Bundesstaatsreformen stellen der „Perchtoldsdorfer Pakt“ und der Österreich-Konvent dar; siehe dazu: Fallend, Franz 2003: Föderalismus - eine Domäne der Exekutiven? Die Bund-Länder-Verhandlungen über die Länderförderungsprogramme und die Bundesstaatsreform in Österreich seit 1945. In: Dachs, Herbert (Hrsg.): Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat. Wien: Böhlau, S. 42 f.; Bußjäger, Peter/Larch, Daniela (Hrsg.) 2004: Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 20); Bußjäger, Peter 2005: Klippen einer Föderalismusreform. Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 22).

Hierunter versteht man den Ausgleich regionaler und lokaler Unterschiede in Finanzkraft beziehungsweise Finanzbedarf mit dem Ziel, für jeden Bürger im gesamten Bundesgebiet „dasselbe Maß“ an öffentlichen Leistungen bereitstellen zu können.²⁵

Bei der Betrachtung der österreichischen Situation erhält man aufgrund der starken Tendenz in Richtung Homogenität jedoch oftmals den Eindruck, dass das Prinzip der Einheitlichkeit eher in Richtung einer Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse interpretiert wird. Diese Priorisierung der Umverteilungszielsetzung führt unter anderem dazu, dass das österreichische Finanzausgleichssystem durch einen hohen Grad an Kooperation und Koordination gekennzeichnet ist, wobei das möglicherweise innovationsfördernde Moment eines wettbewerbsföderalistischen Ansatzes²⁶ vollständig vernachlässigt wird.

Kurz zusammenfassend kann an dieser Stelle gesagt werden, dass das österreichische System des Finanzausgleichs in seiner auf Ausgleich bedachten Grundintention einerseits durchaus Vorteile bietet, andererseits aber auch genügend Angriffspunkte für dringend notwendige Reformen bereit hält.

Der Österreichische Finanzausgleich im Kontext – die erweiterte Perspektive

Allein die oben beschriebenen Problemfelder der Vielzahl an Kompetenzverflechtungen und der daraus folgenden oftmaligen Durchbrechung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz machen die Reformbedürftigkeit des österreichischen Finanzausgleichssystems deutlich. Dennoch stellen diese Bereiche nicht die einzigen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem österreichischen Finanzausgleich dar.

Neben formal rechtlichen Faktoren und finanzwissenschaftlich analysierbaren Problemstellungen spielen noch weitere Aspekte eine nicht zu unterschätzende Rolle bezüglich der Ausgestaltung des Finanzausgleichs und der Wahrnehmung des Gesamtprozesses in der Bevölkerung.

25 vgl. Bauer, Helfried/Thöni, Erich 2008 (Fn. 01), S. 19 f.; zu diesem Problem besonders: Oates, Wallace E. 1999: An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Ausgabe 37, S. 1120-1149.

26 siehe dazu: Thöni, Erich 1986: Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlags-Gesellschaft (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 84); Thöni, Erich 2005: Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots. In: Färber, Gisela (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Forschungs- und Sitzungsberichte 224), S. 10-41.

Ein interessantes und bei genauerer Betrachtung sehr ergiebiges Thema stellen hierbei die „de facto“ - Beziehungen zwischen Bund und Ländern und sich daraus ergebende Spannungsfelder dar. Während sich die Länder rein formalrechtlich hinsichtlich der Legislative in einer schwachen, hinsichtlich des Vollzugs in einer doch starken Position befinden²⁷, bestehen aber darüber hinaus außerrechtliche, nicht verfassungsmäßig verankerte Gremien, wie etwa die Landeshauptleute- oder Landesfinanzreferenten-Konferenzen, welche als intragovernamentale Koordinationsinstrumente unerlässlich geworden sind und die Rolle der Länder in der Realverfassung zudem deutlich stärken. Diese Divergenz zwischen Formal- und Realverfassung ist Gegenstand einer Vielzahl von Betrachtungen²⁸ und sollte auch als Einflussfaktor auf die Finanzausgleichsverhandlungen nicht außer Acht gelassen werden.

Einen zweiten erwähnenswerten Aspekt, der besonders die öffentliche Wahrnehmung der Diskussionen rund um den Finanzausgleich an sich und die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben im Allgemeinen prägt, stellt die österreichische Medienkultur dar. Die Entwicklung von einer Parteien- hin zu einer Tele-Demokratie und die „Mediatisierung“ des politischen Prozesses haben in Verbindung mit den verschiedenen Strategien der journalistischen Politikvermittlung einerseits zu einer veränderten Wahrnehmung politischer Persönlichkeiten und politischer Entscheidungsprozesse in der Öffentlichkeit geführt.²⁹ Andererseits beeinflusst sicherlich auch die Eigenwahrnehmung der Politiker als Persönlichkeiten des öffentlichen Interesses mit der Möglichkeit der Einflussnahme auf Wählerentscheidungen über die Medien deren Verhalten entscheidend.

Die aktuelle Diskussion um die Zuordnung der Kompetenzen im Bereich des Schulwesens lässt erkennen, dass teilweise mangelndes Verständnis für die rele-

27 Aus diesem Grund wird der österreichische Föderalismus auch oftmals als „Vollzugsföderalismus“ charakterisiert; siehe hierzu auch: Fallend, Franz 2003 (Fn. 25), S. 17-41.

28 siehe hierzu beispielsweise: Weber, Karl 1992: Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen). In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, S. 405–418; Luther, Kurt Richard 1997: Bundesländer Beziehungen: Formal- und Realverfassung. In: Tálos, Emmerich (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. 3. Aufl., Wien: Manz, S. 907–919.; Rosner, Andreas/Gmeiner, Robert 2010: Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates. In: Bußjäger, Peter (Hrsg.) 2010 (Fn. 03), S. 49-63; für eine umfassende Betrachtung der Bund – Länder Beziehungen: Katschthaler, Hans 1998: Portio statt Pars. Der Föderalismusstreit zwischen Bund und Ländern in Österreich 1945 - 1997. In: Kriechbaumer, Robert (Hrsg.): Die Spiegel der Erinnerung - Die Sicht von innen. Österreichische Nationalgeschichte nach 1945. Wien: Böhlau, S. 819–857; Dirninger, Christian (2003): "Wer zahlt und wer schafft an?" Traditionen-Positionen-Konfliktzonen im finanz- und wirtschaftspraktischen Föderalismus Österreichs seit 1945. In: Dachs, Herbert (Hrsg.) 2003 (Fn. 25), S. 229–308.

29 siehe hierzu: Plasser, Fritz 1997: Massenmedien und Politikvermittlung. In: Tálos, Emmerich (Hrsg.) (Fn. 29), S. 463–482.

vanten politischen Fragestellungen herrscht. So wird die Vollziehung des Dienstrechts im Bereich der Lehrer als „Verlängerung des Schulwesens“ interpretiert und damit angedeutet, es handle sich um eine Föderalisierung sämtlicher Aspekte des Schulwesens, was zu einer Verkomplizierung desselben und zu mangelnden bundeseinheitlichen Standards führen könnte.³⁰

Alleine durch die häufige mediale Verwendung von Begriffen wie der „Verlängerung“ des „Fleckerlteppichs im Bildungswesen“, welcher als Analogie zu einem zu stark diversifizierten Schulsystem im Falle der angesprochenen „Verlängerung“ oftmals herangezogen wird, wird schnell klar, dass Politik und Medien als kommunizierende Gefäße agieren, welche sich, ob bewusst oder unbewusst, in der Schöpfung und Übernahme von Schlagwörtern gegenseitig über treffen.

Dieser Umstand kann auch in der immer wieder kehrenden Diskussion um die österreichische Zuwanderungspolitik in Wahlkampfzeiten, zuletzt bei den Wien – Wahlen im Oktober 2010, beobachtet werden.³¹

Die informelle Ausgestaltung der Bund – Länder Beziehungen und der Einfluss der Medienkultur auf die Gestaltung und Wahrnehmung des politischen Prozesses stellen nur zwei Aspekte dieser erweiterten Perspektive auf das österreichische Finanzausgleichssystem dar. Diese und ähnliche Faktoren können jedoch Gegenstand einer weitergehenden politikwissenschaftlichen und soziologischen Analyse sein, welche durchaus großen Erklärungsgehalt für die Entwicklungen und die Art des Zustandekommens des österreichischen Finanzausgleichs und der Kompetenzverflechtungen im System des österreichischen Bundesstaates bieten können.

Reformbedürftigkeit auf mehreren Ebenen – mögliche Ansätze zur Verbesserung

Die vorhergehenden Beschreibungen der Charakteristika und Spezifika des österreichischen Finanzausgleichssystems sollten dazu dienen, dessen Reformbedürftigkeit auf mehreren Ebenen zu demonstrieren.

Die hier genannten Ansätze zur Verbesserung des Systems des österreichischen Finanzausgleichs erheben weder den Anspruch auf Vollständigkeit, noch sind sie hinreichend konkret formuliert, als dass sie als Handlungsleitfaden für die Politik dienen könnten. Dennoch sollen hier kurz einige Denkanstöße präsentiert werden, die Reformmöglichkeiten aufzeigen, welche in der Folge Teil eines

30 Kritik an dieser Interpretation übte beispielsweise Katschthaler in „Die Presse“ vom 9.11.2010: online unter: <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/608646/Notizen-zur-Verlaenderung-des-Schulwesens> [20.12.2010].

31 Zur Gesellschaftlichen Realitätskonstruktion durch Massenmedien siehe Plasser, Fritz 1997 (Fn. 30), S. 477 ff.

Gesamtkonzepts zur effizienteren und effektiveren Gestaltung des österreichischen Finanzausgleichssystems sein können.

Als Basis für jede weitergehende Reform sollte eine Neuordnung der Kompetenzverteilung gesehen werden. Im Zuge dieser Neugestaltung sollte jede staatliche Aufgabe, wo notwendig, in Teilaufgaben zerlegt und dahingehend analysiert werden, auf welcher gebietskörperschaftlichen Ebene sie bestmöglich im Sinne der Effizienz und Effektivität erfüllt werden kann. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf Aufgaben gelegt werden, an denen ein gemeinschaftliches Interesse besteht und die als sogenannte „Querschnittsaufgaben“ interpretiert werden können. Eine mögliche Ausgestaltung in diesen Bereichen könnte eine Rahmengesetzgebung des Bundes und eine mit ausreichend Spielraum ausgestattete Gesetzgebung auf Ebene der Länder umfassen, um flexibel auf lokale und regionale Gegebenheiten und Bedürfnisse eingehen zu können. Hingegen könnte bei Aufgabenbereichen, deren Zuordnung zu einer gebietskörperschaftlichen Ebene weitgehend möglich ist, eine eigenverantwortliche Erfüllung dieser Aufgabe bei Berücksichtigung der Interessen der „Anderen“ auf der jeweiligen Ebene erfolgen. Bei etwaigen Verletzungen des Kostentragungsprinzips könnte der derzeit bereits anwendbare Konsultationsmechanismus³² zum Tragen kommen, welcher Gebietskörperschaften vor Kostenüberwälzungen schützen soll.

Der Ansatz der Kompetenzentflechtung beziehungsweise der eindeutigen Zuteilung von Kompetenzen in Teilbereichen ist nicht neu.³³ Es sollte jedoch, solange eine umfassende Reform ausbleibt, immer wieder die dringende Notwendigkeit zur umfassenden Reform betont werden. Als Vorbild in diesem Bereich könnte die Neuordnung der Kompetenzen im Schweizer Finanzausgleich³⁴ gesehen werden, auch wenn dessen Umlegbarkeit auf das österreichische System in vielen anderen Punkten, insbesondere was die Übernahme der Idee eines Steuerwettbewerbs zwischen den Bundesländern betrifft, immer wieder in Frage gestellt wird.

Aufbauend auf der Neuordnung der Kompetenzverteilung und somit der Klärung der Frage, wer welche Aufgaben erfüllen sollte, kann die Frage nach der bestmöglichen Finanzierung der definierten (Teil-)Aufgaben behandelt werden. Hierbei sollte darauf geachtet werden, weitgehend das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz einzuhalten, wobei ein Dezentralisierungsbias ebenso vermieden

32 Zum Konsultationsmechanismus: Pernthaler, Peter/Wegschneider, Ernst 2000: Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 9).

33 siehe Hinweise in Fn. 05.

34 siehe dazu: Frey, René L. 2002; Der neue Schweizer Finanzausgleich: Ausgestaltung und Vorteile. In: Wagschal, Uwe/Rentsch, Hans (Hrsg.): Der Preis des Föderalismus, Zürich: Orell Füssli, S. 209 – 234.

werden sollte, wie eine weitere Einschränkung der Einnahmeautonomie der subnationalen Gebietskörperschaften.³⁵

Es wird hierbei genau zu prüfen sein, welche Abgaben sich als eigene Abgaben auf den Ebenen der subnationalen Gebietskörperschaften eignen und wie viel Autonomie Länder und Gemeinden bei der Ausgestaltung ebendieser erhalten sollen. Auf jeden Fall wird ein aggressiver Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern beziehungsweise den lokalen Gebietskörperschaften abzulehnen und vielmehr ein solidarischer, interregionaler Wettbewerbsföderalismus mit gemeinsam beschlossenen und getragenen „Ordnungsrahmen“ anzustreben sein. Der oben erwähnte kooperative Charakter des österreichischen Finanzausgleichs sollte trotz möglicher theoretischer Vorteile eines wettbewerbsorientierten Systems³⁶ nicht verloren gehen.

Eine weitgehende Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz hätte zur Folge, dass ein Großteil der derzeit bestehenden Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften wegfallen könnte, was zu mehr Transparenz im System des österreichischen Finanzausgleichs führen würde.³⁷

In Kombination mit einer von allen Ebenen getragenen Reform des Haushaltsrechts, wie diese auf Bundesebene in zwei Reformetappen durchgeführt wird³⁸, würde die Nachvollziehbarkeit der finanziellen Ströme merklich erhöht und der Zusammenhang zwischen Finanzierung und Aufgabenerfüllung im Sinne des vielfach gebrauchten Schlagwortes der „Aufgabenorientierung“ des Finanzausgleichs klarer.

Auch im Bezug auf die erweiterte Perspektive würden ein Abbau der verflochtenen finanziellen Beziehungen im Finanzausgleichssystem und der daraus folgende höhere Grad an Transparenz wahrscheinlich dazu führen, dass weniger Spielraum für Schlagworte-Journalismus und populistische Floskeln besteht. Dies könnte einen förderlichen Beitrag zur Sachlichkeit der tagespolitischen Diskussionen liefern.

Einfach nachvollziehbarere Strukturen könnten auch dazu führen, die Mündigkeit der Bürger in dem Sinne zu erhöhen, dass durch die Komplexitätsreduktion eine medial sachlichere Aufarbeitung der Themenbereiche rund um die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben erfolgen kann und den Bürgern diese Strukturen und Entscheidungsprozesse verständlicher vermittelt werden können.

35 Für eine genaue Betrachtung hierzu: Thöni, Erich/Bauer, Helfried 2005 (Fn. 11); aktuell: Sutter, Franz Philipp 2010 (Fn. 19).

36 Für eine umfassende Betrachtung: Feld, Lars Peter 2000: Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution. Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz. Tübingen: Mohr Siebeck (Beiträge zur Finanzwissenschaft 10).

37 siehe dazu: Schratzenstaller, Margit 2008: Der neue Finanzausgleich 2008-2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben. In: Bauer, Helfried (Hrsg.) (Fn. 01), S. 296 – 304.

38 siehe dazu: Steger, Gerhard 2010: Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. In: Steger, Gerhard (Hrsg.) (Fn. 12), S. 483–506.

Wünschenswert wäre, dass diese Entwicklung das Interesse der Bürger an derartigen Themen weckt und so demokratie-stärkend wirkt.

Im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Transparenz im System des österreichischen Finanzausgleichs kann auch darüber diskutiert werden, inwieweit informelle Gremien, wie etwa die Landeshauptleutekonferenz, einer (verfassungsmäßigen) Institutionalisierung bedürfen, um Entscheidungsprozesse für den Bürger nachvollziehbarer zu machen. Hier besteht aber wahrscheinlich ein gewisser Trade – Off zwischen Formalismus und Effizienz. Dieser spezielle Umstand macht jedoch eine gesonderte Diskussion unerlässlich, welche den Rahmen dieses Beitrags weit übersteigen würde, weshalb es in diesem Beitrag dabei belassen werden sollte, auf eine mögliche Problematik in diesem Zusammenhang hinzuweisen.

Es besteht in der Gesamtbetrachtung kein Zweifel daran, dass das österreichische Finanzausgleichssystem genügend mögliche Ansatzpunkte für eine umfassende Reform bietet. Die Meinungen darüber, in welcher Form diese Reform passieren soll – ob als „großer Wurf“ oder in vielen kleinen Schritten – gehen auch unter den Experten auseinander. Wie die obigen Ausführungen zeigen, wird aber eine Reform des Finanzausgleichs im engeren Sinn ohne ein Überdenken und eine umfassende Neuordnung der Kompetenzbereiche zwischen den Ebenen im Sinne einer langfristigen Verbesserung wahrscheinlich nur mäßig erfolgreich sein.

Schlussbetrachtung – Der Beitrag der Wissenschaft

Obwohl die Möglichkeit der Einflussnahme der Wissenschaft auf tagespolitische Vorgänge, aber auch auf längerfristig relevante politische Entscheidungen wahrscheinlich als eher gering zu beurteilen sein wird, soll abschließend doch der mögliche Beitrag der Wissenschaft zur Föderalismusdiskussion im Allgemeinen und der Finanzausgleichsproblematik im Speziellen kurz beleuchtet werden.

Durch Beiträge wie diesen und die anderen interessanten Vorträge im Rahmen des Autorenworkshops zum Thema "Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus - Wege der Krisenbewältigung" soll zunächst ein Bezug zu aktuellen Problemstellungen hergestellt werden. Aufbauend auf allgemein gehaltenen Betrachtungen muss aber weiterführend eine Konkretisierung der Reformvorschläge erfolgen, um der fehlenden Reformdynamik entgegen zu wirken.

Des Weiteren sollte es auch Aufgabe der Wissenschaft sein, angesichts mangelnder Sachlichkeit auf Fehlinformationen bzw. mediale Informationsmissstände hinzuweisen, damit auch in Themenbereichen, die den einzelnen Bürger stark tangieren und bei denen eine Emotionalisierung der Diskussion verständlich ist, Sachlichkeit wieder hergestellt wird. Dies kann als unerlässlich angesehen wer-

den, um die Grundlage für demokratische Entscheidungen zu schaffen und um möglichst wenig Raum für populistisch hochgespielte Scheinargumentationen zu lassen.

Grundsätzlich bleibt aber für die derzeitige österreichische Finanzausgleichs- und dessen mediale Diskussionskultur festzuhalten, dass durch die oben kurz angeschnittenen Reformvorschläge und den aktiven Beitrag der Wissenschaft ein Paradigmenwechsel aller gebietskörperschaftlichen Ebenen im Finanzausgleich weg von einem Gefühl des „zur Verantwortung gezogen werden können“ hin zu einem „sich verantwortlich fühlen“, getragen von wechselseitigem Vertrauen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaftsvertretern, erfolgen sollte. Durch dieses Umdenken würde überhaupt erst die Voraussetzung für eine erfolgreiche Reform des österreichischen Finanzausgleichssystems geschaffen, da die derzeit offenbar fehlende Vertrauensbasis zwischen den Vertretern der gebietskörperschaftlichen Ebenen „Schritte in die richtige Richtung“ blockiert und ein Hindernis für ein gesamtstaatlich abgestimmtes und langfristig orientiertes Vorgehen darstellt.

Literatur

- Bauer, Helfried/Thöni, Erich 2008: Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich - eine Einleitung. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch - mit Kommentar zum FAG 2008. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag (Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 8), S. 19–39.
- Blöchliger, Hansjörg/Rabesona, Josette 2009: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update. OECD Working Papers.
- Bröthaler, Johann 2007: Einnahmenautonomie der regionalen und kommunalen Ebene in Österreich – langfristige Entwicklungstrends. In: Bauer, Helfried/Schrattenstaller, Margit (Hrsg.): Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 32–61.
- Bröthaler, Johann 2008: Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948-2008 und finanzielle Auswirkungen 1976-2011. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch - mit Kommentar zum FAG 2008. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag (Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 8), S. 213–244.
- Bußjäger, Peter 2005: Klippen einer Föderalismusreform. Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 22).
- Bußjäger, Peter/Larch, Daniela (Hrsg.) 2004: Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 20).
- Bußjäger, Peter/Larch, Daniela 2005: Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 21).

- Commission of the European Communities 2001: European Governance – A White Paper, online unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf [20.12.2010].
- Dirninger, Christian 2003: "Wer zahlt und wer schafft an?" Traditionen-Positionen-Konfliktzonen im finanz- und wirtschaftspraktischen Föderalismus Österreichs seit 1945. In: Dachs, Herbert (Hrsg.) 2003: Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat. Wien: Böhlau, S. 229–308.
- Fallend, Franz 2003: Föderalismus - eine Domäne der Exekutiven? Die Bund-Länder-Verhandlungen über die Länderforderungsprogramme und die Bundesstaatsreform in Österreich seit 1945. In: Dachs, Herbert (Hrsg.) Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat. Wien: Böhlau, S. 17 – 68.
- Feld, Lars Peter 2000: Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution. Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz. Tübingen: Mohr Siebeck (Beiträge zur Finanzwissenschaft 10).
- Fiedler, Franz 2007: Föderalismus als Gestaltungsprinzip. In: Reiter, Erich (Hrsg.): Föderalismus als Gestaltungsprinzip. Wien (Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe 21), S. 5 – 17.
- Frey, René L. 2002; Der neue Schweizer Finanzausgleich: Ausgestaltung und Vorteile. In: Wagschal, Uwe / Rentsch, Hans (Hrsg.): Der Preis des Föderalismus. Zürich: Orell Füssli, S. 209 – 234.
- Handler, Heinz/Schratzenstaller, Margit 2005: Indikatoren für die Ausgestaltung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen. In: KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung/Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 366–392.
- Katschthaler, Hans 1998: Portio statt Pars. Der Föderalismusstreit zwischen Bund und Ländern in Österreich 1945 - 1997. In: Kriechbaumer, Robert (Hrsg.): Die Spiegel der Erinnerung - Die Sicht von innen. Österreichische Nationalgeschichte nach 1945. Wien: Böhlau, S. 819–857.
- Katschthaler, Hans 2010: Gastkommentar, „Die Presse“ vom 09.11.2010, online unter: <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/608646/Notizen-zur-Verlaenderung-des-Schulwesens> [20.12.2010].
- Luther, Kurt Richard 1997: Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung. In: Tálos, Emmerich (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. 3. Aufl., Wien: Manz, S. 907–919.
- Matzinger, Anton/Pröll, Gerlinde 2010: Finanzausgleich. In: Steger, Gerhard (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich. Wien: Verlag Österreich, S. 63–109.
- Matzner, Egon 1977: Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, 1. Aufl., Wien: Orac.
- Oates, Wallace E. 1999: An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Ausgabe 37, S. 1120-1149.
- Öhlinger, Theo 2009: Verfassungsrecht. 8. Aufl.. Wien: facultas.wuv.
- Pernthaler, Peter/Wegschneider, Ernst 2000: Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 9).

- Pitlik, Hans 2007: Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs. In: WIFO-Monatsberichte 12, S. 951-964.
- Plasser, Fritz 1997: Massenmedien und Politikvermittlung. In: Tálos, Emmerich (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. 3. Aufl., Wien: Manz, S. 463–482.
- Rosner, Andreas/Gmeiner, Robert 2010: Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates. In: Bußjäger, Peter (Hrsg.) 2010: Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 1. Aufl., Wien: Universitäts-Verlagsbuchhandlung (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus 111), S. 49-63.
- Schneider, Hans-Peter 2006: Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung u.a (Schriftenreihe „Forum Föderalismus“).
- Schatzenstaller, Margit 2008: Der neue Finanzausgleich 2008-2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch - mit Kommentar zum FAG 2008. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag (Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, 8). S. 296 – 304.
- Smekal, Christian/Thöni, Erich 2000: Österreichs Föderalismus zu teuer?. Innsbruck: IFÖ (Föderalismus-Dokumente 8).
- Steger, Gerhard 2010: Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. In: Steger, Gerhard (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich. Wien: Verlag Österreich, S. 483–506.
- Sutter, Franz Philipp 2010: Mehr Abgabenautonomie für Länder und Gemeinden? In: Georg Lienbacher/Gerhart Wielinger (Hrsg.): Öffentliches Recht. Jahrbuch 2010. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 145 – 167.
- Thöni, Erich 1974: Finanzielle Autonomie und Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften - Einige Bemerkungen zum österreichischen Finanzausgleichssystem, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 15, Heft 1, Wien, S. 31 - 47.
- Thöni, Erich 1986: Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlags-Gesellschaft (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 84).
- Thöni, Erich 2005: Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots. In: Färber, Gisela (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Forschungs- und Sitzungsberichte 224), S. 10-41.
- Thöni, Erich 2010: Intergovernmental fiscal relations: Die Verteilung der finanziellen Mittel in Österreich. In: Bußjäger, Peter (Hrsg.): Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 1. Aufl. Wien: Universitäts-Verlagsbuchhandlung (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus 111), S. 113–117.
- Thöni, Erich / Bauer, Helfried 2005: Erweiterte Abgabenhoheit der Länder – Mehr Partnerschaft im Staat. Endbericht. Wien.

Weber, Karl 1992: Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen). In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, S. 405–418.

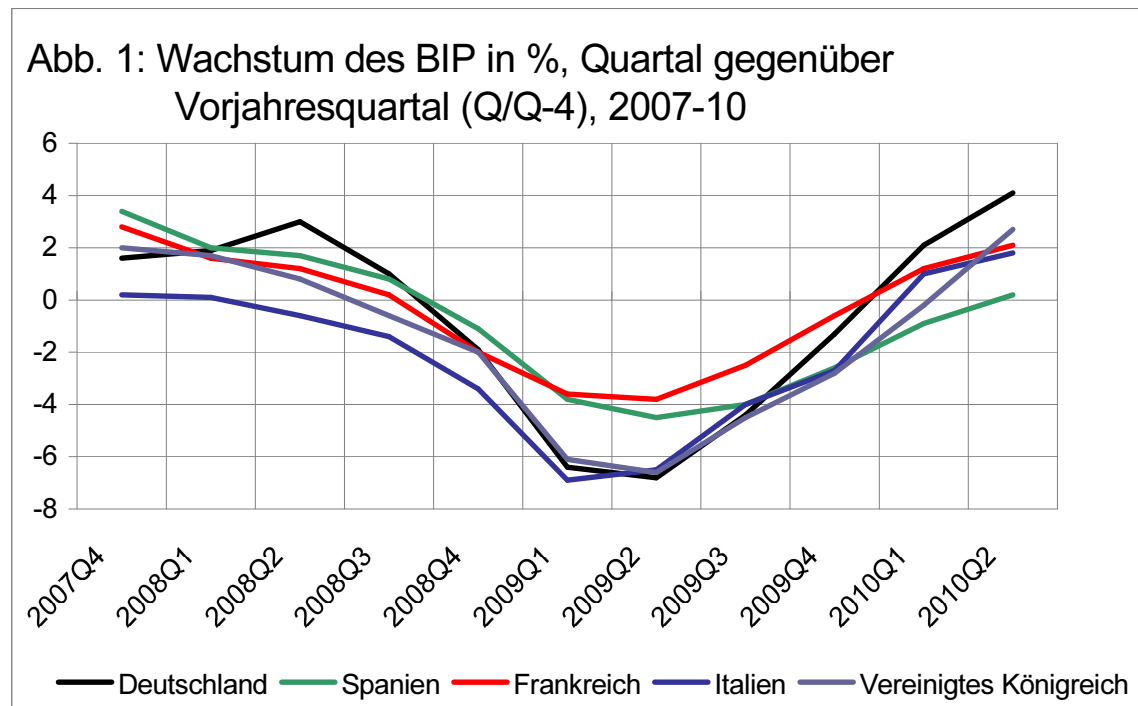
Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk/Broer, Michael 2009: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 10. Aufl., München: Vahlen.

Schließt sich die Lücke? Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die deutschen Länder

Wolfgang Renzsch

Die jüngste Finanzkrise mit ihren Anfängen im April 2007 wurde von zwei miteinander verbundenen „Blasen“ in den USA verursacht, eine auf dem Immobilienmarkt und eine bei den Hypothekenbanken. Sie wirkte sich auf Europa aus, da niedrige Zinsen („billiges“ Geld) es attraktiv erscheinen ließ, in verbrieft „Sub-prime-Papiere“ von Hypothekenbanken zu investieren, denn diese boten höhere Renditen, deren höhere Risiken allerdings zu wenig beachtet wurden. Der Einbruch des amerikanischen Immobilienmarktes und die darauf folgenden Schwierigkeiten vieler Hausbesitzer, ihre Hypotheken zu bedienen, brachte die Banken, die diese „Sub-prime-Papiere“ gekauft und wiederum weiter verkauft hatten, in erhebliche Probleme. Das Platzen der einen „Blase“ verursachte damit auch das Platzen der anderen, was im Ergebnis im September 2008 zur Insolvenz von etlichen Banken, die in diesem Bereich investiert hatten, führte.

In Europa waren die Mitgliedstaaten der EURO-Zone mit Ausnahme von Griechenland, Irland und Spanien nicht unmittelbar vom Platzen der Immobilienblase betroffen. In Deutschland stiegen während der letzten zwanzig Jahre die Immobilienpreise nur sehr moderat, teilweise sanken sie sogar. Hausgemachte Probleme mit Pfandbriefen und anderen Papieren waren kaum bekannt. Dennoch betraf die Finanzkrise auch Europa und Deutschland, da dort angesiedelte Banken die erwähnten „Sub-prime-Papiere“ der amerikanischen Banken gekauft hatten. Diejenigen Banken, die in diese Papiere investiert hatten, mussten größere Geldbeträge abschreiben, was sie im Folgenden in Schwierigkeiten, teilweise sogar bis an den Rand des Zusammenbruchs brachten. Die Bundesregierung und andere nationale Regierungen sahen sich daher veranlasst, mehrere Banken durch Übernahmen vor dem Kollaps zu bewahren.



Quelle: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teina011&language=de>, 03.11.2010.

Betrachtet man Deutschland und seine Nachbarstaaten, dann wird deutlich, dass Deutschland als letztes Land von der Finanzkrise getroffen wurde. Während sich die wirtschaftlichen Wachstumsraten der Nachbarn bereits seit dem Herbst 2007 verlangsamt, stiegen sie in Deutschland noch in der ersten Jahreshälfte 2008 an. Ab Mitte des Jahres 2008 fielen die deutschen Wachstumsraten jedoch deutlich schneller als die der Nachbarstaaten und markierten – zusammen mit denen Italiens und Großbritanniens – im ersten und zweiten Quartal des Jahres 2009 den Höhepunkt der Krise. Das „negative Wachstum“ erreichte nahezu 7 %, während Frankreich und Spanien deutlich günstigere Daten zu verzeichnen hatten. Vom Scheitelpunkt der Krise aus beschleunigte sich dann aber das deutsche Wirtschaftswachstum schneller als das der anderen Staaten. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Krise in Deutschland später als in seinen Nachbarstaaten begann, aber ebenso stark, teilweise sogar stärker verlief, dafür aber auch früher endete.

Welche Auswirkungen hatten nun die Finanzkrise und die darauf folgende Wirtschaftskrise für Deutschland? Die Konsumausgaben waren nicht tiefgreifend betroffen, sondern blieben relativ stabil, insbesondere weil Verbraucher in Deutschland nicht in demselben Maße verschuldet waren (in Deutschland wird es keine Kreditkartenblase geben) oder vom Anstieg der Immobilienpreise abhängig waren. Der Arbeitsmarkt blieb ebenfalls relativ stabil, die Arbeitslosenquote stieg um nur 0,3 %. Die deutsche Industrie beschäftigte Mitarbeiter auf der

Grundlage von Kurzarbeit weiter, die durch die Bundesregierung subventioniert wurde; sie übernahm etwa Anteile der Sozialversicherungsbeiträge. Das heißt, Deutschland bewältigte die Krise erfolgreicher als die meisten seiner Nachbarstaaten. Allgemein wird angenommen, dass die Krise im dritten Quartal 2010 endete.

Deutschland bewältigte die Probleme der Krise in erster Linie durch eine erhebliche Nettoneuverschuldung. Im Jahre 2009 stieg die Verschuldung der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden) um 116 Milliarden Euro. Die gesamte deutsche Staatsschuld erreichte 73,2 % des BIP (Statistisches Bundesamt; Fachserie 14, Reihe 5, 2009, S. 117), was eine Steigerung von 6,9 % gegenüber dem Vorjahr entspricht (Statistisches Bundesamt, Presseveröffentlichung NR. 095 vom 11. März 2010).

Öffentliche Verschuldung, berechnet nach den "Maastricht-Kriterien", Milliarden €					
	2004	2005	2006	2007	2009
Schuldenstand	1 453,8	1 524,4	1 571,7	1 646,2	1 762,2
Nettoneuverschuldung		70,6	47,3	74,5	116,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 15, Reihe 5, 2009, S. 16.

Das auf dem Kapitalmarkt aufgenommene Geld wurde nicht nur für die Rettung der gefährdeten Banken verwendet, sondern auch in ein Programm zur Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur und in Anreize an die Industrie, Arbeitskräfte zu halten, investiert. Politisch war die Situation widersprüchlich: Einerseits erreichte die öffentliche Verschuldung neue und bisher unbekannte Höhen, auf der anderen Seite führte der Verfassungsgeber eine Schuldenbremse in das Grundgesetz ein, die den Zweck hat, die öffentlichen Defizite zukünftig zu reduzieren.

Wenn wir nun auf die Länderebene schauen, muss zunächst berücksichtigt werden, dass die Länder nur wenig eigenständige Regelungsbefugnisse haben. Infolge dessen waren die Länder in erster Linie von der Krise Betroffene und in einem geringen Maß eigenständig Handelnde. Obwohl sich die Länder in einer mehr oder weniger ähnlichen Situation befanden, waren die Auswirkungen der Krise regional doch unterschiedlich. Allgemein kamen die wirtschaftlich schwachen Länder, insbesondere die ostdeutschen Länder, besser mit der Krise zurecht als die wirtschaftsstärkeren westdeutschen Länder. Die Erwartung, dass die stärkeren Länder die Krise besser würden bewältigen können, erwies sich als falsch. Aus diesem Grund trug die Krise überraschenderweise dazu bei, die Lücke zwischen Ost- und Westdeutschland zu verkleinern. Ob sich diese Entwicklung im Aufschwung als nachhaltig erweisen wird, bleibt abzuwarten.

Welche Auswirkungen hatte die Krise nun auf die Länder, insbesondere auf die ostdeutschen Länder? Im Folgenden soll diese Frage unter Heranziehung von

Indikatoren für die Entwicklung des Bruttonsozialproduktes, der Zahl der Arbeitsplätze, der Arbeitslosenrate und der Steuereinnahmen diskutiert werden.

Wachstum des Bruttoinlandproduktes

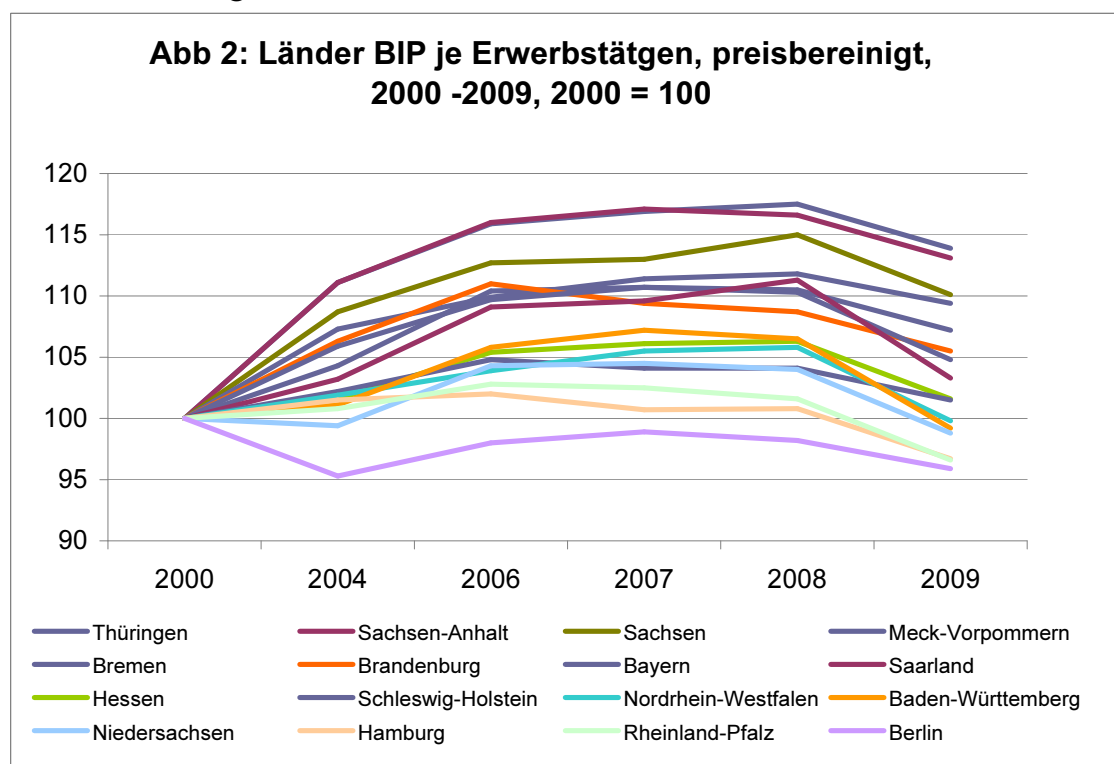
Wenn man die wirtschaftliche Dynamik der Länder, konkret das Wachstum je Erwerbstätigen über den Zeitraum seit dem Jahre 2000 betrachtet, lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

Land	2000	2004	2006	2007	2008	2009
Thüringen	100	111,1	115,9	116,9	117,5	113,9
Sachsen-Anhalt	100	111,1	116,0	117,1	116,6	113,1
Sachsen	100	108,7	112,7	113,0	115,0	110,1
Meck- Vorpommern	100	107,3	109,9	111,4	111,8	109,4
Bremen	100	104,3	110,4	110,7	110,5	107,2
Brandenburg	100	106,3	111,0	109,4	108,7	105,5
Bayern	100	105,9	109,7	110,7	110,3	104,8
Saarland	100	103,2	109,1	109,6	111,3	103,3
Hessen	100	101,6	105,4	106,1	106,3	101,6
Schleswig- Holstein	100	102,2	104,8	104,1	104,1	101,5
Nordrhein- Westfalen	100	101,9	103,9	105,5	105,8	99,8
Baden- Württemberg	100	101,1	105,8	107,2	106,5	99,2
Niedersachsen	100	99,4	104,3	104,5	104,0	98,8
Hamburg	100	101,5	102,0	100,7	100,8	96,7
Rheinland-Pfalz	100	100,8	102,8	102,5	101,6	96,6
Berlin	100	95,3	98,0	98,9	98,2	95,9

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 1, Länderergebnis Band 1: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2009, Berechnungsstand August 2009/Februar 2010, Stuttgart 2010, Table 8.1 Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, verkettet) je Erwerbstätigen (Inland); www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/tab02.asp.

Zur ersten, relativ erfolgreichen Gruppe gehören vier der fünf ostdeutschen Länder: Sie konnten ihr Bruttonsozialprodukt zwischen dem Jahr 2000 und 2009 um mehr als 9 % steigern: Thüringen (13,9 %), Sachsen-Anhalt (13,1 %), Sachsen (10,1 %) und Mecklenburg-Vorpommern (9,4 %). Die Auswirkungen der Krise warfen diese Länder auf den Stand, den sie etwa im Jahre 2005 erreicht hatten zurück. Die zweite Gruppe umfasst die Länder, die ein Wirtschaftswachstum von bis zu 7 % erreicht hatten. Sie fielen zurück auf den Status, den sie bereits im Jahr 2004 oder früher erreicht hatten. Diese Gruppe wird angeführt von dem „armen“ westdeutschen Land Bremen, das in diesen genannten zehn Jahren ein

Wachstum von 7,2 % erreichte, gefolgt von dem ostdeutschen Land Brandenburg (5,5 %). Zwei „starke“ und zwei „schwache“ Länder erreichten mittlere Werte: Bayern (4,8 %), Saarland (3,3 %), Hessen (1,6 %) und Schleswig-Holstein (1,5 %). Die am wenigsten dynamische Gruppe, die für den Zeitraum 2000 bis 2009 ein negatives Wachstum aufweist, konnte den bereits im Jahre 2000 erreichten Status nicht halten. Diese Gruppe beginnt mit Nordrhein Westfalen (-0,2 %) und Baden Württemberg (-0,8 %), gefolgt von Niedersachsen (-1,2 %), Hamburg (-2,3 %) und Rheinland Pfalz (-3,4 %). Berlin schließlich bildet das Schlusslicht. Die Wirtschaftskraft dieses Landes sank seit dem Jahr 2000 kontinuierlich und erreichte ein „negatives“ Wachstum von -1,4 Prozent.

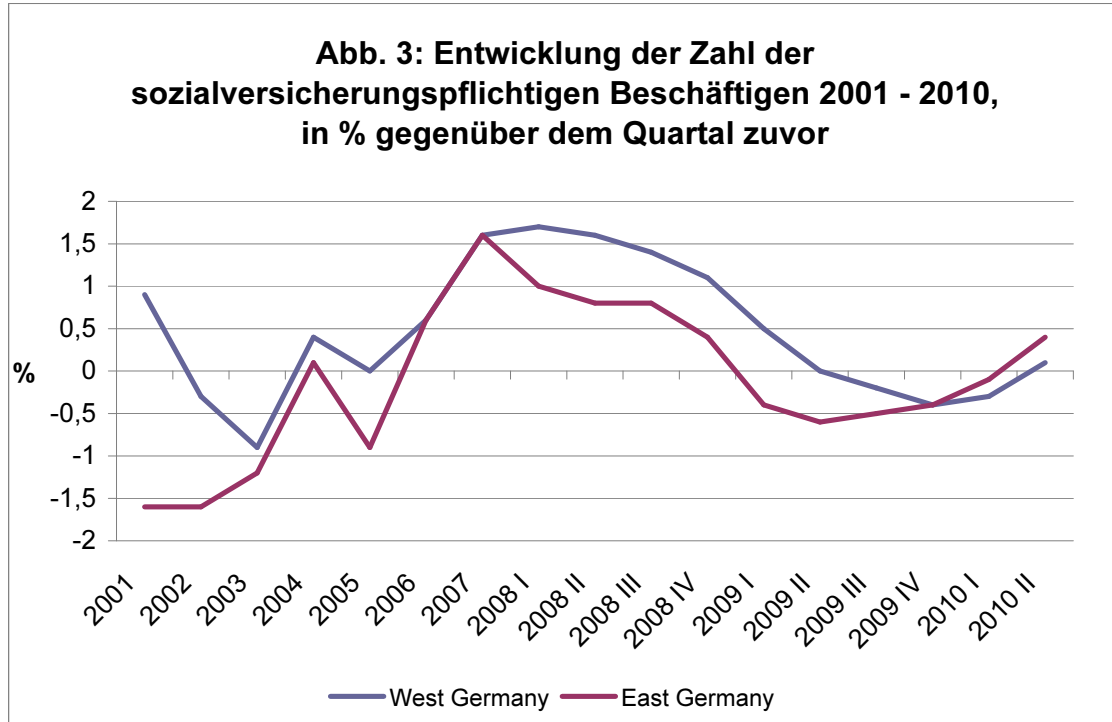


Quelle: siehe vorhergehende Tabelle.

Arbeitsmarkt 1: Entwicklung der Beschäftigung

Der zweite Indikator, der hier betrachtet werden soll, ist die Entwicklung der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. In Deutschland wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2001 und dem zweiten Quartal des Jahres 2010 insgesamt um etwa eine Million von 39,3 auf 40,3 Millionen Beschäftigte. Die westdeutschen Länder verzeichneten insbesondere in den Jahren 2006 bis 2008 ein erhebliches Wachstum: 1,176 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden innerhalb von drei Jahren. Im Jahre 2009 endete dieses Wachstum. Im zweiten Quartal 2009 blieb die Zahl stabil, im dritten und

vierten Quartal, wie auch im ersten Quartal 2010 fiel die Zahl der Arbeitsplätze zusammengenommen um 190.000. Die neuerliche Erholung am Arbeitsmarkt begann wieder im zweiten Quartal 2010.



Quelle: Erwerbstätige in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 2001 bis 2. Vierteljahr 2010, Reihe 1, Band 3, hrsg. vom Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder im Auftrag der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Oktober 2010, <http://www.hsl.de/erwerbs-taetigenrechnung/Veroeffentlichungen.htm>, S. 10f., 30f., 50f.

In Ostdeutschland (ohne Berlin) schrumpfte die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze zwischen 2001 und dem 2. Quartal von 2010 von 5,8 auf 5,7 Millionen. Hinter diesen Zahlen relativ stabile Verhältnisse zu vermuten, wäre allerdings falsch. Denn von 2001 bis 2005 gingen 200 000 Arbeitsplätze verloren, was etwa einen Verlust von 3,5 % entsprach. In derselben Zeit gingen in den westdeutschen Ländern 250.000 Arbeitsplätze verloren oder 0,8 %. In den Jahren 2006 und 2007 verzeichneten Ost und West in etwa ähnliche Entwicklungen, die Zahl der Arbeitskräfte stieg um 0,6 bzw. 1,6 % an. Im Jahr 2008 verzeichneten die westdeutschen Länder ein schnelleres Wachstum der Arbeitsplätze (plus 1,5 %) als die ostdeutschen Länder (plus 0,8 %). Im Jahre 2009 war der Arbeitsplatzverlust im Westen gering, während in Ostdeutschland noch einmal ein halbes Prozent der Arbeitsplätze verloren ging. Die Verhältnisse änderten sich jedoch im vierten Quartal des Jahres 2009: Die ostdeutsche Entwicklung glich sich der westdeutschen an. In den ersten beiden Quartalen des Jahres 2010 ist die ostdeutsche Bilanz besser als die westdeutsche. Im ersten Quartal war der Verlust geringer, im zweiten der Zuwachs größer. Derzeit wächst – erstmals ü-

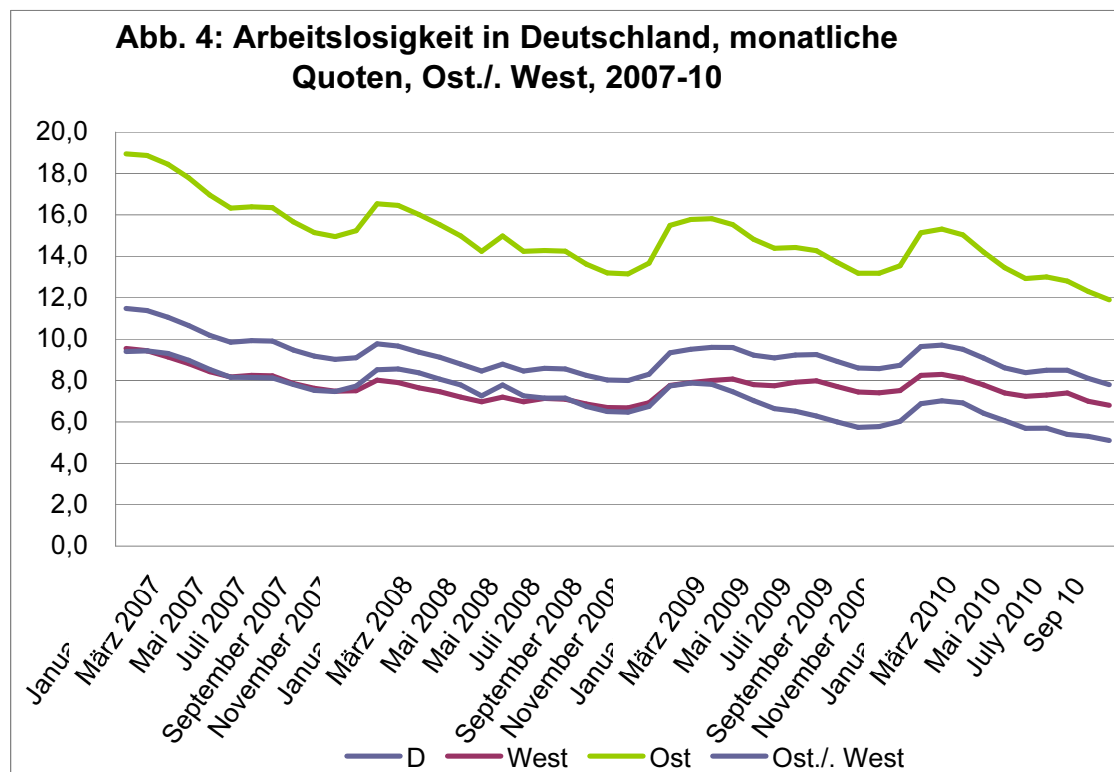
berhaupt – die Anzahl der Arbeitsplätze in Ostdeutschland schneller als die in Westdeutschland.

Zeitraum	Westdeutsche Länder	Ostdeutsche Länder
4. Quartal 2009	-0.4 %	-0.4 %
1. Quartal 2010	-0.3	-0.1
2. Quartal 2010	+0.1	+0.4

Quelle: siehe Abb. 3

Arbeitsmarkt 2: Arbeitslosigkeit

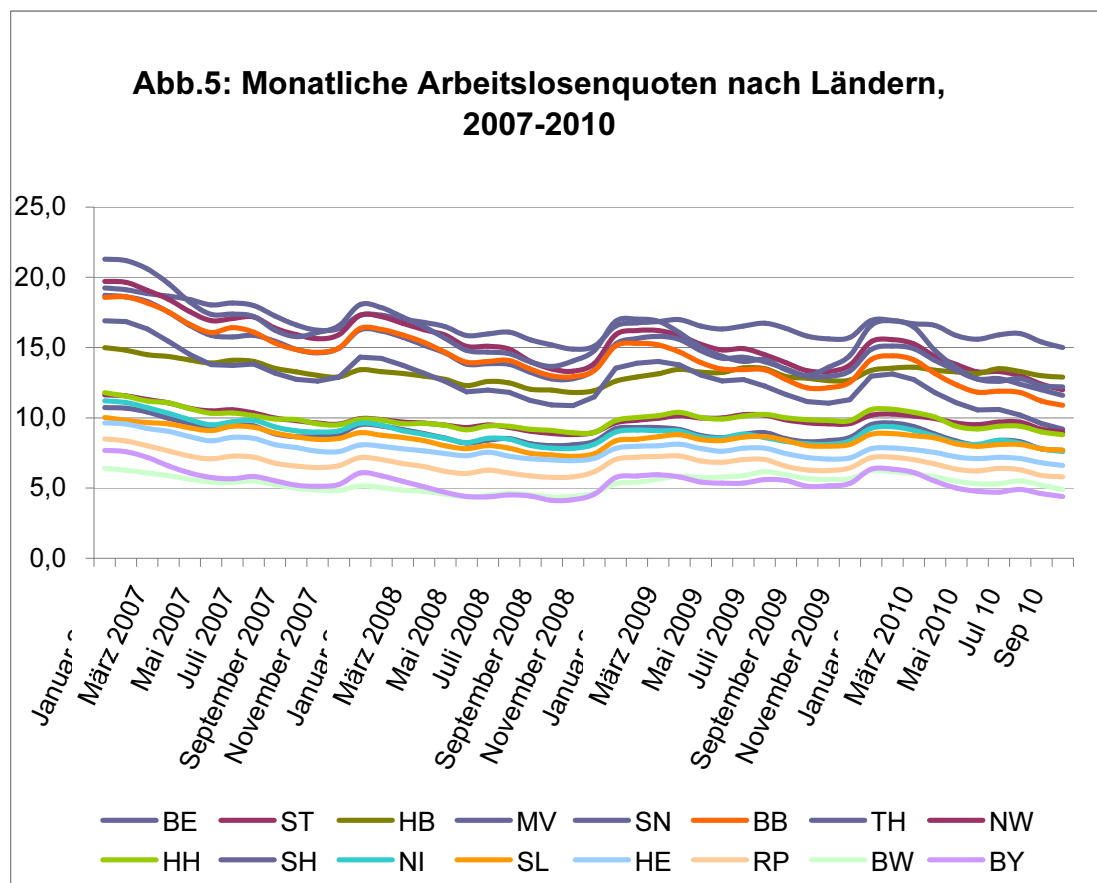
Ein weiterer Indikator, der die Konvergenz von Ost- und Westdeutschland unterstreicht, ist die Arbeitslosenquote. Die nächste Abbildung zeigt sehr deutlich, in welcher Weise die Schere im Bereich der Arbeitslosigkeit zwischen Ost- und Westdeutschland kleiner wird. Zwar ist die saisonale Schwankungsbreite in Ostdeutschland deutlich größer als im Westen, aber insbesondere im Jahre 2009 blieb die westdeutsche Arbeitslosenquote stabil, während die ostdeutsche fiel.



Quelle: Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Oktober 2010, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Arbeitslose-und-gemeldetes-Stellenangebot/Arbeitslose/Arbeitslose-Nav.html>.

Die Lücke zwischen Ost und West ist in Abbildung 4 zwar immer noch sichtbar, auch ist unverkennbar, dass die saisonalen Schwankungsbreiten in Ostdeutsch-

land insgesamt größer sind als im Westen des Landes. Am auffälligsten ist dies in Mecklenburg-Vorpommern, wo der Arbeitsmarkt im hohen Maße vom Tourismus abhängig ist: das heißt, viele Arbeitsplätze im Sommer, weniger im Winter. Erwähnenswert sind hier auch die beiden Stadtstaaten Berlin und Bremen, die beide relativ hohe Arbeitslosenraten verzeichnen: Beide nahmen nicht an der positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes seit dem Jahre 2009 teil. Die ostdeutschen Flächenländer waren aber in der Lage, ihre Arbeitslosigkeitsraten abzubauen, während die westdeutschen mehr oder weniger stabil blieben. Die höchste Arbeitslosenrate finden wir in Berlin, sie reflektiert die geringe ökonomische Dynamik der Bundeshauptstadt. Die ostdeutschen Länder leiden noch immer unter der hohen Arbeitslosigkeit, Bremen steht jedoch nicht besser da. Das erfolgreichste ostdeutsche Land – Thüringen – hat mittlerweile eine Position erreicht, die der Nordrhein Westfälischen sehr nahe kommt (9,2 % gegenüber 9,0 % im Oktober 2010).

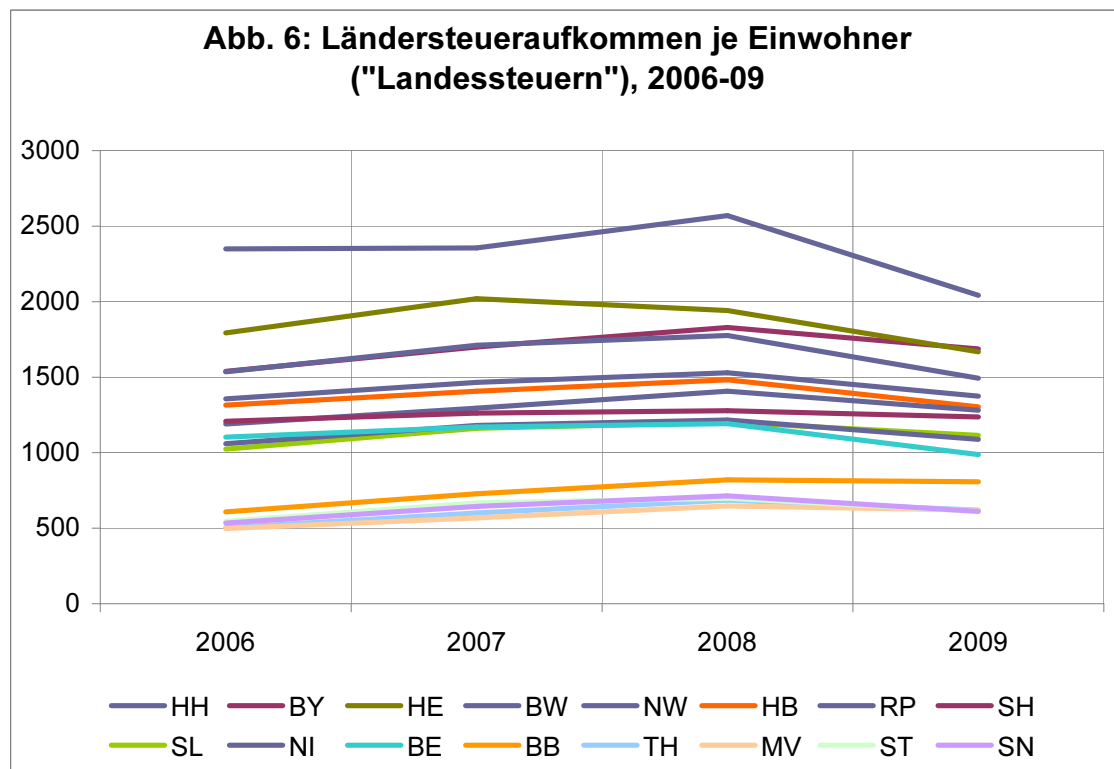


Quelle: siehe Abb. 4.

Die grafische Darstellung der Entwicklung der 16 Länder zeichnet ein Bild von zwei Strömen nach, die dabei sind, sich zu überlappen und zu verschmelzen beginnen.

Steuereinnahmen

Der letzte Indikator, der nun betrachtet werden soll, sind die Steuereinnahmen der Länder. Wir betrachten aber nicht das gesamte Steuereinkommen eines Landes, sondern nur die Länderanteile der Einkommens- und Körperschaftssteuer sowie die Landessteuern, die den Ländern allein nach dem örtlichen Aufkommen zufließen. Damit werden alle anderen Steuereinnahmen einschließlich der Umsatzsteuer, die Elemente einer sekundären, umverteilenden Steuerverteilung enthalten, ausgeschlossen.



Quelle: Bundesfinanzministerium, BMF V A 4, www.bundesfinanzministerium.de/nm_4320/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/node.html?_nnn=true.

Schaut man auf die Pro-Kopf-Einnahmen der Länder aus diesen Steuereinnahmen, so fällt auf, dass das reichste Bundesland – Hamburg – die größten Verluste hinnehmen musste (-13 %). Auch Hessen, der wichtigste Bankenplatz in Deutschland, verlor immerhin 7 % aller Steuereinnahmen. Auch Baden Württemberg verlor 3 % seiner Steuereinnahmen. Der einzige „Verlierer“ aus den Reihen der schwachen Länder ist Berlin mit einem Einnahmeverlust von 10 %.

Auf der anderen Seite konnten die ostdeutschen Länder ihre Steuereinnahmen deutlich erhöhen. Brandenburg steigerte die eigenständigen Einnahmen um 33 %, Mecklenburg-Vorpommern um 24 %, Thüringen um 23 %, Sachsen um 14 % und Sachsen-Anhalt um 12 %. Von den schwachen westdeutschen Ländern steigerte Niedersachsen sein Steuereinkommen um 8 % und Rheinland-Pfalz seines

um 7 %. Bemerkenswerterweise konnte Bayern als einziges „reiches“ Land seine Steuereinnahmen um 10 % steigern. Die übrigen Länder hatten mehr oder weniger stabile Steuereinnahmen zu verzeichnen. Die Schwankungsrate belief sich zwischen -1 und +2 %.

Zusammengefasst lässt sich hier feststellen, dass die ökonomisch schwächeren Länder deutlich stabilere Steuereinnahmen hatten als die starken Länder. Einige waren sogar in der Lage, ihre Steuereinnahmen zu erhöhen.

Dieses wirkt sich natürlich auf den Finanzausgleich aus. Seit Langem ist erstmals eine Verminderung der Transfersumme sowie eine Verminderung des Anteils an den Ländereinnahmen zu verzeichnen, die für den Ausgleich verwendet werden.

Länderfinanzausgleich 2005-2009			
Jahr	Steueraufkommen der Länder in Mrd. €, (Finanzkraftmesszahl)	Ausgleichssumme im horizontalen Ausgleich, Mrd. €	% des gesamten Steueraufkommens der Länder
2005	196.779	6.948	3.5
2006	216.075	7.322	3.4
2007	238.114	7.917	3.3
2008	248.757	8.263	3.3
2009	231.077	6.907	3.0

Quelle: siehe Abb 6.

Nach den gegenwärtigen Erkenntnissen wird sich diese Entwicklung im Jahre 2010 fortsetzen. Wie erwartet sanken aufgrund der Krise und aufgrund der Steuergesetzgebung die Steuereinnahmen aller Ebenen des politischen Systems. Die Ausgleichszahlungen unter den Ländern (horizontaler Ausgleich) fielen ohne die vertikalen Leistungen des Bundes und ohne Umsatzsteuervorwegenausgleich nach § 2 FAG in der ersten Hälfte 2010 weiter auf 3,6 Milliarden Euro, im Vergleich dazu betrug diese Summe in den ersten sechs Monaten 2009 noch 3,8 Milliarden Euro. Seit dem Inkrafttreten des zweiten Solidarpaktes mit Novellierung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2005 bis 2009 sank die Summe, die die Geberländer an die Empfängerländer abzugeben hatten von 3,5 auf 3 % des gesamten Ländersteueraufkommens. Bemerkenswert ist hierbei nicht nur, dass die Summe allgemein sank, sondern insbesondere, dass der Anteil der Ausgleichssumme am gesamten Ländersteueraufkommen sank. Auch dieser Umstand indiziert, dass sich die Lücke zwischen Ost und West tendenziell weiter schließt.

Zusammenfassung

Keiner der Indikatoren lässt für sich allein genommen weitreichende Schlüsse zu. Die Entwicklung jedes einzelnen der genannten Indikatoren mag sich aus besonderen Gründen erklären lassen. Die unterschiedlichen demografischen Entwicklungen haben Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit. Allerdings kann die Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarktes kaum allein durch den Bevölkerungsverlust erklärt werden, da insbesondere auch die Anzahl der Arbeitsplätze in jüngster Zeit zugenommen hat. Das wachsende Steueraufkommen und die damit verbundene Reduzierung des Finanzausgleichs mag durch einen Abbau von steuerlichen Vergünstigungen der neuen Länder hervorgerufen sein, jedoch ist hier auch die Steigerung der Produktivität je Arbeitsplatz bzw. Arbeitnehmer von Bedeutung. Nimmt man aber alle Indikatoren zusammen, unterstreicht das Gesamtbild die Einschätzung, dass die Lücke zwischen West- und Ostdeutschland, die in den vergangenen Jahren eher noch gewachsen ist, nun kleiner wird. Bemerkenswert ist auch, dass dies gerade während der Finanzkrise geschah.

Es bleibt abzuwarten, was nach der Krise geschehen wird. Der Wiederaufschwung folgt dem traditionellen deutschen wirtschaftlichen Entwicklungspfad. Steigende Exporte treiben den Aufschwung voran. Eine Zunahme der Exporte wirkt sich jedoch zunächst in den exportorientierten Industrien, insbesondere in den süd- und westdeutschen Ländern aus, aber nicht so sehr in den ostdeutschen Ländern. Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, dass sich die neuentwickelten Industrien in Ostdeutschland in den neuen Märkten etabliert und dort ihre „Nischen“ gefunden haben, wie z. B. im Bereich der erneuerbaren Energien. Diese Industrien gingen aus der Krise möglicherweise gestärkt hervor, da sie insgesamt jünger und moderner sind.

Herausgeber und Autoren

Prof. Dr. Rudolf Hrbek: Vorstandssprecher, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Eberhard Karls Universität Tübingen.

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger: Direktor, Institut für Föderalismus, Innsbruck.

Mag. Caroline Bonn: Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Finanzwissenschaft, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck.

Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle: Senior Researcher, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie, Bozen.

Dr. des. Martin Große Hüttmann: Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Innen- und EU-Politik und Politische Theorie, Eberhard Karls Universität Tübingen; Vorstand, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen.

Karl-Heinz Lambertz: Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Eupen; Präsident, Arbeitsgemeinschaft Europäische Grenzregionen; Mitglied, Ausschuss der Regionen bei der EU sowie Kongress der Regionen und Gemeinden beim Europarat.

apl. Prof. Dr. Hans Pitlik: Wissenschaftlicher Referent für öffentliche Finanzen, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien.

Prof. Dr. Wolfgang Rensch: Jean-Monnet-Lehrstuhl für European Studies, Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Prof. Dr. Roland Sturm: Zentralinstitut für Regionenforschung, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg.

Prof. Dr. Erich Thöni: Institut für Finanzwissenschaft, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck; Vorstand des Instituts für Finanzwissenschaft, Innsbruck.

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), Tübingen

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses spielt die Frage nach der künftigen Struktur Europas eine wichtige Rolle. Ein entscheidender Aspekt ist dabei, die föderale Balance zwischen zentralen und dezentralen Elementen zu finden, um die zukünftigen Herausforderungen Europas zu bewältigen. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza sowie der Europäische Reformvertrag haben entscheidend zu dem erneuten Aufleben dieser Diskussion beigetragen. Dabei gewinnt die öffentliche Debatte vor allem durch die wachsende Rolle der Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften sowie der Kommunen als europapolitische Akteure, deren Zahl durch die anhaltenden Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen in vielen europäischen Staaten weiter zunimmt, an Brisanz.

In diesem Zusammenhang steht die Tätigkeit des **Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF)** an der Universität Tübingen. Es begleitet seit 1993 diese Entwicklung und erforscht ihre Hintergründe. Das EZFF ist eine **multidisziplinäre Einrichtung**, die sich wissenschaftlich und politikberatend mit Fragen des Föderalismus, der Stellung und Rolle von Regionen und der subnationalen Ebenen in Europa beschäftigt. Zur Zeit hat das EZFF folgende Themenschwerpunkte:

1. **Föderalismus als Struktur- und Organisationsprinzip für Staaten** (primär in Europa) **und die EU**, verstanden als Mehrebenensystem (z. B. Effizienz und Demokratie in dezentralen und föderalen Systemen, Aufgabenverteilung und Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union nach dem Reformvertrag und der EU-Erweiterung, Entwicklungsperspektiven des Ausschusses der Regionen);
2. **Regionen als Akteure und Regionalpolitik** (z. B. grenzüberschreitende und interregionale Kooperation innerhalb der Europäischen Union, Regional- und Strukturpolitik nach 2007);

3. **Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse** in den Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union.

Das EZFF führt transnationale **Forschungsprojekte** durch, veranstaltet regelmäßig internationale **Konferenzen** im In- und Ausland (z. B. Belgien, Österreich, Schweiz, Italien, Ungarn und Schweden) und nimmt Aufträge für Einzelgutachten entgegen. Gleichberechtigt neben der Forschungsarbeit steht die Beratungstätigkeit des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

Das EZFF gibt verschiedene **Publikationen** heraus, in denen u. a. Forschungs- und Konferenzergebnisse veröffentlicht werden:

- Das **Jahrbuch des Föderalismus** (erscheint seit 2000, bei der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden);
- Die **Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung** (37 Bände seit 1994, bei der Nomos Verlagsgesellschaft);
- Die **Occasional Papers** (38 Hefte seit 1994, im Selbstverlag).

Das EZFF legt in seiner Arbeit besonderen Wert auf die **Verbindung von Theorie und Praxis**, transnationale Kooperationen und die interdisziplinäre Ausrichtung seiner Aktivitäten. Das EZFF betreut ein europaweites **Netzwerk von Föderalismusforschern und Praktikern**, die sich mit Fragen des Föderalismus beschäftigen. Das EZFF gehört der *International Association of Centres for Federal Studies (IACFS)* an, einer wissenschaftlichen Vereinigung, in der wissenschaftliche Institute aus aller Welt zusammengeschlossen sind, die sich schwerpunktmäßig mit Fragen des Föderalismus befassen.

Das EZFF wird von mehreren Hochschullehrern der Universität Tübingen, die verschiedenen Fakultäten angehören, geleitet. Die laufenden Arbeiten werden durch die Wissenschaftliche Koordinatorin betreut.

Auswahl der Publikationen des EZFF

Jahrbuch des Föderalismus

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) 2011: **Jahrbuch des Föderalismus**. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, 524 Seiten, ISBN 978-3-8329-6778-9.

Im zwölften Band des Jahrbuchs behandeln die Beiträge wiederum aktuelle Fragen der Föderalismus-Forschung. Einleitend äußert sich die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Prof. Dr. Annette Schavan, zur gegenwärtig viel diskutierten Frage nach den verfassungsrechtlichen und politischen Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Bildungspolitik.

Sodann informiert das Jahrbuch 2011 über neueste Entwicklungen des deutschen Föderalismus, über aktuelle Aspekte der Territorialstruktur in verschiedenen europäischen Staaten (Belgien, Schottland und Wales, Italien, Österreich, Rumänien, Spanien und Schweiz), sowie über Mexiko und Sudan als außereuropäische Beispiele, über die subnationale Ebene im Mehrebenen-System der EU, sowie über Aspekte regionaler und kommunaler Kooperation in Europa. Zwei Sammelrezensionen zu Politikverflechtung und zu Multi-Level Governance schließen den Band ab.

Das Jahrbuch bietet den Lesern – in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium – wiederum einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die genannten Themen. Autoren der Beiträge sind ausgewiesene Experten aus dem In- und Ausland.

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung

Band 37: *Axel Heise* 2010: **Bündische Solidarität oder föderaler Wettbewerb? Finanzföderalismus in Deutschland, der Schweiz und den USA im Vergleich**, ISBN 978-3-8329-6021-6.

Band 36: *Sven Leunig und Uwe Jun (Hrsg.)* 2011: **Sechzig Jahre Bundesrat. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009**, ISBN 978-3-8329-5868-8.

Band 35: *Ralf Thomas Baus, Henrik Scheller, Rudolf Hrbek (Hrsg.)* 2009: **Der deutsche Föderalismus 2020**, ISBN 978-3-8329-4714-9.

Band 34: *Karl-Heinz Lambertz, Martin Große Hüttmann (Hrsg.)* 2009: **Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen**, ISBN 978-3-8329-4717-0.

Band 33: *Rudolf Hrbek (Ed.)* 2010: **Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance**, ISBN 978-3-8329-5031-6.

Band 32: *Henrik Scheller, Josef Schmid (Hrsg.)* 2008: **Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat**, ISBN 978-3-8329-3880-2.

Occasional Papers

Nr. 38: *Rudolf Hrbek und Peter Bußjäger (Hrsg.)* 2011: **Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung**, ISBN 978-3-9810143-7-2.

Nr. 37: *Wolfgang Schuster* 2011: **Governing in Partnership: The EU Governance Model**, ISBN 978-3-9810143-5-8.

Nr. 36: *Karl-Heinz Lambertz (Hrsg.)* 2011: **Small is beautiful, isn't it? II**. Beiträge zur Klein(glied)staaten- und Minderheitenforschung, ISBN 978-3-9810143-6-5.

Nr. 35: *Rudolf Hrbek und Hartmut Marhold (Hrsg.)* 2009: **Der Mittelmeerraum als Region**, ISBN 978-3-9810143-4-1.

Nr. 34: *Beate Neuss und Werner Holly (Hrsg.)* 2007: **Sprache und Politik im vereinten Europa**, ISBN 978-3-9810143-3-4.

Nr. 33: *Gerald G. Sander und Georg Becker (Hrsg.)* 2006: **Aktuelle Probleme der Daseinsvorsorge in der Europäischen Union**, ISBN 978-3-9810143-2-7.